

გრიგოლ რობაქიძის სახელობის

უნივერსიტეტი

დოქტორანტის, მამუკა მათიაშვილის სადისერტაციო ნაშრომი
თემაზე

უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობა
სახელმწიფო კონტროლის განხორციელებაში

სპეციალობა: კონსტიტუციური სამართალი

ხელმძღვანელი: მანანა მოსულიშვილი

სამართლის დოქტორი,

სრული პროფესორი

თბილისი

2010

სარჩევი

შესავალი	გვ. 4.
თავი I.	
უშუალო (პირდაპირი) და წარმომადგენლებითი მმართველობა სახელმწიფო კონტროლის განხორციელებაში	გვ. 20
&1. უშუალო მმართველობის ძირითადი პარადიგმები	გვ. 20
&2. წარმომადგენლობითი მმართველობის გენეზისი და მისი ტრანსფორმირება თანამედროვე პირობებში	გვ. 41
&3. უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობის ურთიერთკონტროლი	გვ. 62
&4. უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობა და კონტროლი სხვადასხვა პოლიტიკური რეჟიმების პირობებში	გვ. 68
თავი II.	
კონტროლი წარმომადგენლობითი მმართველობისას (შედარებითი ანალიზი)	გვ. 78
&1. საპარლამენტო კონტროლის სახეები,	გვ. 78

ფორმები, თავისებურებანი და სპეციფიკა

&2. აღმასრულებელი ხელისუფლების
საქმიანობის კონტროლის შედარებითი ანალიზი გვ. 111
საპრეზიდენტო, საპარლამენტო, შერეულ და
პოსტსოციალისტურ სახელმწიფოებში

თავი III. უშუალო მმართველობის თანამედროვე ფორმის,
რეფერენდუმის სამართლებრივი რეგულირება გვ. 131
საქართველოში

&1. რეფერენდუმი, როგორც უშუალო
მმართველობისა და სახალხო კონტროლის გვ. 131
თანამედროვე ფორმა

&2. რეფერენდუმის პრაქტიკა საქართველოში გვ. 141

&3. უშუალო დემოკრატიის (რეფერენდუმის)
განხორციელების ნაკლოვანებები საქართველოში გვ. 150

თავი IV. წარმომადგენლობითი მმართველობა და გვ. 159
კონტროლი საქართველოში

&1. საპარლამენტო კონტროლი საქართველოს
სინამდვილეში გვ. 159

&2. წარმომადგენლობითი მანდატის
განხორციელების ხარისხი საქართველოს გვ. 177
პარლამენტში

დასკვნა	გვ. 192
ბიბლიოგრაფია	გვ. 203
დანართები:	გვ. 212

შესავალი

სახელმწიფოს წარმოშობის, განვითარებისა და არსებობის პირობებში, ხალხისა (საზოგადოების) და სახელმწიფოს ურთიერთობა ყოველთვის მნიშვნელოვანი საკითხი იყო. ამ თემაზე ჯერ კიდევ ანტიკურ ეპოქაში მსჯელობდნენ და მაშინვე იცოდნენ, რომ სამართლიანი სახელმწიფოს ჩამოყალიბების შესაძლებლობა პირდაპირპროპორციულია საერთო მმართველობაში სახალხო მმართველობის წილთან.

სახელმწიფო მართვაში საზოგადოების მონაწილეობის აუცილებლობა დღის წესრიგში აყენებს ხალხის ნების განხორციელების კონკრეტული საშუალებების (ხერხების) შემუშავების საკითხს. ამ მხრივ უადრესად მნიშვნელოვანია ხალხის მიერ სახელმწიფო მმართველობაში მონაწილეობის მექანიზმების იდენტიფიცირება, აღწერა და შემდგომ კი მათი ეფექტიანი ფუნქციონირების ანალიზის განხორციელება.

კაცობრიობის განვითარების სხვადასხვა ეტაპზე არსებობდა ქვეყნები, ეპოქები და პერიოდები, სადაც ხალხს ჰქონდა შესაძლებლობა თავისი ნება გამოეხატა სახალხო შეკრებებზე პირდაპირ და უშუალოდ. ამავე დროს, პრაქტიკა ცხადყოფდა, რომ ეს შეკრებები არ იყო მოქნილი და არ იძლეოდა ყველა გადაწყვეტილების სრულყოფილად და დროულად დამუშავების შესაძლებლობას. შესაბამისად, თანდათანობით იხვეწებოდა და იკვეთებოდა ხალხის ნების სხვა სახითა და საშუალებებით გამოხატვის მექანიზმები. ასე გაჩნდა პირველი წარმომადგენლობითი ინსტიტუტების წარმოშობის აუცილებლობა, სადაც ხალხი მმართველობას ახორციელებდა ირიბად, მის მიერ არჩეული პირების, მისი წარმომადგენლების მეშვეობით.

ამის შემდგომ შესაძლებელი ხდება ჩამოყალიბდეს სახელმწიფოს მართვაში ხალხის მონაწილეობის ორი უმნიშვნელოვანესი ფორმა: პირველი – უშუალო (პირდაპირი) სახალხო მმართველობა და მეორე – წარმომადგენლობითი მმართველობა - მმართველობა წარმომადგენლების მეშვეობით, რომელიც

ხორციელდება არაპირდაპირ, ხალხის მიერ არჩეული პირების (ხალხის წარმომადგენლების) საშუალებით.

ისტორია ცხადყოფს, რომ ხალხის უფლებები ძირითადად შეზღუდულია, თუმცა, არც იმის უარყოფა შეიძლება, რომ იყო ეპოქები და სახელმწიფოები, სადაც სხვადასხვა მნიშვნელობის სახელმწიფოებრივი ამოცანების გადაწყვეტაში ხალხი სარგებლობდა ფართო უფლებებითა და შესაძლებლობებით. ის ამას ახდენდა როგორც პირდაპირ, ისე წარმომადგენლების მეშვეობით. თავდაპირველად ეს პროცესები არ იყო სამართლებრივი საპირწონეებით გაწონასწორებული. ისინი, როგორც პირველწყაროები განპირობებულნი იყვნენ უშუალოდ საზოგადოებრივი მოთხოვნილებით. უკვე შემდგომში, სახელმწიფოებრიობის განვითარებისა და კონსტიტუციონალიზმის დამკვიდრების კვალდაკვალ, განვითარდა უშუალო (პირდაპირი) და წარმომადგენლობითი მმართველობის განხორციელების სამართლებრივად გამართლებული და დახვეწილი საშუალებები.

ისტორიული განვითარების ხვადასხვა ეტაპზე გვხვდება უშუალო და არაპირდაპირი გზებით მმართველობის განხორციელების შემთხვევები. ამ დროს უკვე ეწყობოდა პირველი სახალხო კრებები და არსებობდნენ პირველი წარმომადგენლობითი ორგანოები, რომლებიც ძირითადად ახორციელებდნენ განმკარგულებლ უფლებამოსილებებს და თავდაპირველ ეტაპზე მოწოდებულნი იყვნენ შეეზღუდათ ძალაუფლების ერთპიროვნული ფლობა და ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობა.

ნაშრომის მიზანია შეისწავლოს უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობის განხორციელების შესაძლებლობები. მისი ძირითადი კვლევის ობიექტია ხალხის მიერ უშუალო და წარმომადგენლობითი დემოკრატიის განხორციელების თანამედროვე მექანიზმების, მათი მნიშვნელობის, დანიშნულებისა და განხორციელების სპეციფიკის, აგრეთვე, უშუალო და

წარმომადგენლობითი მმართველობისას ხალხის მიერ საკონტროლო საქმიანობის განხორციელების თავისებურებების შესწავლა.

ევროპული და სხვა წამყვანი დემოკრატიების მაგალითზე ნაშრომში განხილულია ყველაზე უფრო მოწინავე, პროგრესული მოსაზრებები, ნაჩვენებია თუ რა ადგილი აქვს ამ უმნიშვნელოვანეს დემოკრატიულ ინსტიტუტებს საქართველოს სინამდვილეში.

ნაშრომი ასევე ყურადღებით იკვლევს წარმომადგენლობითი მმართველობის პირველ კერებს. წარმოაჩენს, რომ პირველყოფილი პარლამენტის ძირითადი ფუნქციები დღესაც არ არის შეცვლილი და რომ თანამედროვე პარლამენტის საქმიანობის ვექტორიც სწორედ ამ მიმართულებითაა ორიენტირებული. ნაშრომში გაანალიზებულია წარმომადგენლობითი ორგანოების - პარლამენტების ჩამოყალიბებისა და საქმიანობის სპეციფიკა და მათ მიერ საკონტროლო საქმიანობის წარმოების შესაძლებლობები.

კონკრეტული მაგალითების შესწავლის, მათი პრაქტიკაში რეალიზაციისა და მიღებული შედეგების გათვალისწინებით, საქართველოში პირველად, უშუალო დემოკრატია წარმოდგენილია როგორც სახელმწიფო კონტროლის ერთ-ერთი სახეობა. შესაბამისად, შესწავლილია უშუალო დემოკრატიის განხორციელების ფორმის – რეფერენდუმის, დადებითი და უარყოფითი თვისებები და მისი ორგვარი ბუნება¹, განხილულია რეფერენდუმი როგორც ცნება და სამართლებრივი ინსტიტუტი, წარმოჩენილია მისი არსი და მნიშვნელობა, გაანალიზებულია მისი სამართლებრივი გარემო საქართველოს სინამდვილეში.

ნაშრომის ერთ-ერთი ამოცანაა დადგინდეს, თუ როგორ მოხდა ამ ინსტიტუტის წარმოშობა და განვითარება. როგორია მისი ზემოქმედება და როლი სახელმწიფოს მართვაში.

საქართველო დღესაც ჯერ კიდევ სახელმწიფოებრიობის ჩამოყალიბების პროცესშია. ამიტომ სწორი, ჭეშმარიტად დემოკრატიული სისტემის შესაქმნელად, უკიდურესად მნიშვნელოვანია გამოკვლეულ იქნას უშუალო და

წარმომადგენლობითი მმართველობის პროცესში სახელმწიფო კონტროლის მექანიზმები, წარმოჩინდეს ის ნაკლოვანებები, რომლებიც არსებობს და წარმოდგენილ იქნას მათი გამოსწორებისათვის აუცილებელი კონკრეტული წინადადებები და რეკომენდაციები.

საგულისხმოა, რომ სადისერტაციო ნაშრომში გამოყენებულია ფართო მნიშვნელობის ტერმინი – სახელმწიფო კონტროლი. დისერტაციის კვლევის საგნიდან და მიზნებიდან გამომდინარე, ამ ტერმინის ქვეშ მოვიაზრებთ მხოლოდ უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობის პირობებში, უშუალო დემოკრატიისა და წარმომადგენლობითი მმართველობის განხორციელებისას ხალხის მიერ წარმოებულ კონტროლს - საპარლამენტო კონტროლსა და რეფერენდუმის შედეგად განხორციელებულ საკონტროლო უფლებამოსილებებს.

კვლევის საგანი. სადისერტაციო ნაშრომის კვლევის საგანს წარმოადგენს სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების სპეციფიკა უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობის პირობებში. ნაშრომის შესწავლის საგანია უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობის განხორციელებისას, სახელმწიფო მართვაში ხალხის მონაწილეობის, მათ მიერ კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობების გამოვლენა და დემოკრატიული სისტემის ჩამოყალიბებაში მათი როლის წარმოჩენა.

კვლევის ობიექტები. სადისერტაციო ნაშრომის კვლევის ობიექტებია უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობა და მისი განხორციელების თავისებურებანი, ზოგადად და საქართველოს სინამდვილეში.

კვლევის საგნის თემატიკიდან გამომდინარე, ჩვენი ყურადღება მიპყრობილია შემდეგი ძირითადი საკითხების გამოკვლევისაკენ:

- უშუალო და წარმომადგენლობითი დემოკრატიები და მათი როლი სახელმწიფო მმართველობაში და კონტროლში;

- რეფერენდუმი როგორც უშუალო მმართველობისა და სახალხო კონტროლის განხორციელების საშუალება;
- საპარლამენტო კონტროლი, როგორც ხალხის მიერ წარმომადგენლების საშუალებით კონტროლის განხორციელების საშუალება;
- საპარლამენტო კონტროლის ფორმები, სახეები და თავისებურებანი;
- მთავრობის საქმიანობის კონტროლი საპრეზიდენტო, საპარლამენტო, შერეული მმართველობისა და პოსტსაბჭოთა რესპუბლიკებში;
- უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობა და კონტროლი სხვადასხვა პოლიტიკური რეჟიმების პირობებში;
- საკანონმდებლო წყაროების ანალიზი, რეფერენდუმი, როგორც უშუალო მმართველობისა და სახალხო კონტროლის თანამედროვე ფორმა და საქართველო;
- რეფერენდუმთან დაკავშირებით საქართველოში არსებული პრაქტიკის შესწავლა და უშუალო დემოკრატიის (რეფერენდუმის) განხორციელების ნაკლოვანებები საქართველოში;
- წარმომადგენლობითი კონტროლი საქართველოს სინამდვილეში;
- საქართველოს პარლამენტის საკანონმდებლო და საკონტროლო საქმიანობის ურთიერთდამოკიდებულება;
- წარმომადგენლობითი კონტროლის კონსტიტუციური რეგლამენტაცია საქართველოში.

კვლევის მიზანი. დისერტაციის კვლევის მიზანია უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობისას, ხალხის მიერ სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების თავისებურებების ანალიზი და შესაბამისი დასკვნების გამოტანა.

საქართველოში არსებული მდგომარეობის ფონზე, არსებული საკანონმდებლო ბაზის, ფუნდამენტური და თეორიული მოსაზრებების გაშუქების საფუძველზე, სადისერტაციო ნაშრომში გაანალიზებულია უშუალო და წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პარადიგმები.

საკანონმდებლო ორგანოების წარმოშობისა და განვითარების თავისებურებებისა და მათი საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, ნაშრომი წარმოადგენს მცდელობას წარმოჩინდეს უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობის არსებული და მოქმედი სისტემა. აგრეთვე, წარმოდგენილ იქნეს კონკრეტული წინადადებები და რეკომენდაციები, რომლებიც, ჩვენი აზრით, ხელს შეუწყობს ამ უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუტებისა და მისი მექანიზმების უკეთ მოქმედებასა და მუშაობას.

ამ მიზნით, ნაშრომში გამოკვეთილია ისეთი საკითხები, როგორებიცაა უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობა და სახელმწიფო კონტროლის ფორმები და მექანიზმები. კონტროლის მექანიზმების სრულყოფილად გასაგებად გაანალიზებულია ხელისუფლების დაყოფა, ხელისუფლების შტოების ურთიერთქმედება და პარლამენტის როლი მათ ფუნქციონირებაში. აგრეთვე, საქართველოში პირველად, შესწავლილია ხალხის მიერ წარმომადგენლობითი და უშუალო მმართველობის განხორციელებისას ურთიერთკონტროლის და გაწონასწორების მექანიზმები.

კვლევის ამოცანები. დასახული მიზნიდან გამომდინარე, ჩამოყალიბდა კვლევის შემდეგი ამოცანები:

- უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობის, როგორც ინსტიტუტების განხილვა და პირდაპირი სახალხო მმართველობისა და წარმომადგენლობითი მმართველობისას სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების სპეციფიკის შესწავლა და მათი წარმოდგენა;
- უშუალო მმართველობის ფორმის, რეფერენდუმის სამართლებრივი გარემოს ანალიზი და საქართველოში მისი

- წარმომადგენლობითი მმართველობისას, საპარლამენტო კონტროლის, როგორც კონკრეტული მექანიზმის სპეციფიკის განსაზღვრა, კონკრეტული საკითხების შესწავლა, მათი სათანადო ანალიზი და შესაბამისი წინადადებების წარმოდგენა;
- პარლამენტის საქმიანობაში საპარლამენტო კონტროლის მნიშვნელობის დადგენა და წარმოდგენა;
- წარმომადგენლობითი მმართველობისას საპარლამენტო კონტროლის ფორმების, ფუნქციებისა და მექანიზმების შესწავლა და საქართველოს სინამდვილეში კონტროლის განხორციელების სპეციფიკის წარმოდგენა და ანალიზი;
- საქართველოს სინამდვილეში რეფერენდუმის ჩატარების კონკრეტული მექანიზმების, პარლამენტის კონკრეტული სტრუქტურების მუშაობის სპეციფიკისა და მათ მიერ სხვადასხვა უფლებამოსილების განხორციელების თავისებურებების დადგენა.

ზემოაღნიშნულ საკითხებზე ყურადღების გამახვილება მიზნად ისახავს წარმომადგენლობითი და უშუალო მმართველობის განხორციელების შესაძლებლობებისა და საშუალებების შესწავლას. უშუალო მმართველობის განხორციელების ეფექტისა და პარლამენტის პირველყოფილი, იდეალური და უმთავრესი ფუნქციის წარმოჩენას. აგრეთვე, იმის გარკვევას თუ რამდენად ეფექტიანად ხორციელდება ისინი რეალობაში.

აღნიშნულ საკითხებზე სათანადო პასუხებისათვის ნაშრომში განხილული და ნაჩვენებია კავშირი პარლამენტის კომპეტენციას, მის საკონტროლო საქმიანობასა და უფლებამოსილებას შორის. აგრეთვე, საკითხები, რომლებიც დაკავშირებულია უშუალო დემოკრატიის, სახალხო სუვერენიტეტისა და მმართველობის კონტროლის გამოვლინებასთან. მაგალითად, როდესაც მხოლოდ ხალხის უფლებაა, რომ რელურად ძალაში შევიდეს გარკვეული

კანონი ან გადაწყვეტილება. აღნიშნული გააზრებულია, როგორც რეფერენდუმის მსგავსი ინსტიტუტი, რომელიც გარკვეული სახესხვაობით წარმატებით ხორციელდება თანამედროვე ევროპულ დემოკრატიებში და გამოიყენება როგორც უშუალო დემოკრატიის ერთგვარი საკონტროლო საშუალება წარმომადგენლობით მმართველობაზე.

ნაშრომში გამოკვეთილია დაბალანსებული სისტემის პირობებში დემოკრატიული სახელმწიფოს არსებობის შესაძლებლობები და ამისათვის აუცილებელი წინაპირობები. მიგნებულია და ჩამოთვლილია ის ძირითადი მომენტები, რომლებიც აუცილებელია დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობისათვის და ხელისშემშლელი იქნება ავტორიტარული და სხვა სახის არადემოკრატიული რეჟიმის წარმოქმნისათვის.

სახალხო ხელისუფლების განხორციელების პირობებში, ნაჩვენებია თუ როგორ ხდება «სახალხო მმართველობითი კონტროლი» მმართველობის უშუალო და წარმომადგენლობითი ფორმებით განხორციელებისას. დისერტაციაში ვნახავთ, თუ რა დადებითი და უარყოფითი მომენტები ახასიათებს კონტროლის ამ ფორმებს და როგორ არიან ისინი გამოკვეთილნი საქართველოს სინამდვილეში.

ასევე, დავაკვირდებით, თუ იმ სახელმწიფოებში, სადაც სამართლებრივი თვალსაზრისით კარგადაა მოწესრიგებული უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობისა და კონტროლის განხორციელების შემთხვევები, როგორი შესაძლებლობები აქვს ხალხს, რომ მონაწილეობა მიიღოს სახელმწიფო მართვაში და ზედამხედველობა გაუწიოს სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებას.

ნაშრომში ნაჩვენებია, რომ საქართველოს პირობებში საკანონმდებლო საქმიანობაში რეფერენდუმის ინსტიტუტის გამოყენების აკრძალვა, ზღუდავს მისი როგორც პირდაპირი და უშუალო დემოკრატიის ფორმის გამოყენების შესაძლებლობას. არასრულყოფილი სარეფერენდუმო რეგულაციები კი

გამორიცხავს რეფერენდუმის მეშვეობით ხალხის მიერ კონტროლისა და ურთიერთგაწონასწორების განხორციელების შესაძლებლობას.

ნაშრომში წარმოდგენილია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა არ იძლევა პრაქტიკულ შესაძლებლობას რეფერენდუმის საშუალებით ხალხმა შეძლოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მოგვარება. აგრეთვე გადაწყვიტოს მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი საკითხები, მაგალითად, დსთ-დან გამოსვლა, ნატოში გაწევრიანება, სახელმწიფო მნიშვნელობის მქონე სახელმწიფო ქონების პრივატიზება და სხვა.

ცხადია, ჩვენს ქვეყანაში პრაქტიკულად არ ხდება და ვერ ხდება უშუალო დემოკრატიის ამ ფორმის გამოყენება. არადა, საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლში მოცემულია, რომ ძალაუფლებას ახორციელებს ხალხი რეფერენდუმისა და უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებით.

საქართველოს სინამდვილეში წარმომადგენლობითი კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობებსა და არსებულ მდგომარეობაზე ჩვენს მიერ მოპოვებული ინფორმაციიდან გამომდინარე, დავინტერესდით საპარლამენტო შეკითხვების საერთო ფონითა და ხარისხით, გამოვიკვლიეთ, თუ რა რაოდენობის კითხვები ისმება და ხასითდება თუ არა ისინი ზრდის ან შემცირების ტენდენციით, დავადგინეთ შეკითხვების რომელი ფორმები გამოიყენება ყველაზე უფრო ხშირად, ვის მიერ ისმება ისინი და რა განაპირობებს მათ მოტივაციასა და შინაარსს.

ნაშრომში ყურადღება გამახვილებულია შეკითხვების სხვადასხვა ფორმების მსგავსებასა და განსხვავებებზე, მათ განვითარებაზე და გამოყენების პირობებზე. გამოკვლეულია თუ რამდენად შორს ვრცელდება პარლამენტის წევრის (როგორც სუბიექტის) და პარლამენტის კომიტეტის (კომისიის) მაკონტროლებელი შესაძლებლობები. არსებობს თუ არა საკითხები, რომელთანაც შეხება მათთვის აკრძალულია. ასევე, ნაშრომში დასმულია საკითხები თუ რა ბერკეტები აქვს უმცირესობას დებატების გამართვისათვის. რამდენად ხშირია კონტროლის ტრადიციული და განსხვავებული ფორმები და

რამდენად ხშირად ხორციელდება კონტროლი უშუალოდ პარლამენტის წევრების მიერ. შეკითხვების რომელი ფორმა გამოიყენება ყველაზე უფრო ხშირად.

ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი ამოცანა შესაძლებელია გაერთიანდეს ერთ ძირითად და ზოგად ამოცანად, რომელიც წარმოდგენილი იქნება, როგორც წარმომადგენლობითი და უშუალო მმართველობის პროცესში სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების სპეციფიკა, ანალიზი, ნაკლოვანებების გამოვლენა და შესაბამისი წინადადებების წარმოდგენა.

კვლევის მიზანმა და ამოცანებმა განაპირობეს ნაშრომის სტრუქტურა. იგი შედგება წინათქმის, ხუთი თავის, მისი შემადგენელი თერთმეტი პარაგრაფისა და ბოლოთქმისაგან. ნაშრომს თან ერთვის ბიბლიოგრაფია (გამოყენებული ლიტერატურის სია) და დანართები.

კვლევის მეთოდოლოგია. კვლევის მეთოდოლოგიად გამოყენებულია კულტურულ-ისტორიული, სტრუქტურულ-ფუნქციონალური და ანალიტიკური მიდგომები. კვლევაში გაანალიზებულია არსებული თეორიული მასალა, აგრეთვე გამოყენებულია კვლევის ემპირიული მეთოდები. სხვადასხვა სტატისტიკური ინფორმაციის შესწავლის საფუძველზე, განხორციელებულია შედარებითი ანალიზი და კვლევა.

მონაცემების სახით მოპოვებული მრავალი სახის ფაქტობრივი და ციფრობრივი მასალა აღებულია სხვადასხვა ქვეყნებისა და საქართველოს რეალობიდან. კვლევის საგნის დიდი მოცულობიდან გამომდინარე, საკვლევი პერიოდები წარმოდგენილია შეზღუდულად, გამოკვლეულია მხოლოდ კონკრეტული დროის მონაკვეთები, პერიოდები და დასკვნებისათვის გამოყენებულია სწორედ აქ მოპოვებული ინფორმაცია. ამიტომ შესაძლებელია, წარმოდგენილი დასკვნები და წინადადებები არ ხასითდებოდეს დიდი სიზუსტით. თუმცა, მიგვაჩნია, რომ ისინი მაინც ასახავენ იმ რეალობას, რომელიც დღეს შექმნილია და არსებობს.

ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ ნაშრომში დასმული საკითხები და გამოტანილი დასკვნები აქტუალური, საინტერესო, ახალი და პრაქტიულად გამოყენებადი იყოს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, გარდა ტრადიციული თეორიული და პრაქტიკული კვლევისა და დასკვნებისა, ნაშრომში განხილული და გაანალიზებულია ისეთი მაგალითები, რომლებიც სიახლეს წარმოადგენს და თვალსაჩინოდ წარმოაჩენს საქართველოში სახელმწიფო მმართველობაში ხალხის მიერ კონტროლის განხორციელების რეალურ ვითარებასა და მის კონკრეტულ თავისებურებებს.

კვლევის მიმდინარეობისას, დასაწყისშივე გამოიკვეთა გარემოებები, რომლებიც ართულებდა ჩვენს წინაშე მდგომ ამოცანებს. კერძოდ, გაანალიზდა და გამოიკვეთა, რომ შეუძლებელია გათვალისწინებულ იქნეს ყველა დეტალი, მიუხედავად იმისა, რომ მათ შესაძლოა ძალიან დიდი მნიშვნელობა ჰქონდეთ სრულყოფილი ანალიზის განხორციელებისათვის. მაგალითად, ცხადია, რომ ყოველთვის არ ვიცით და ვერ ვითვალისწინებთ იმ გარემოებებს, რომლებითაც შესაძლოა აღჭურვილი იყოს კონტროლის განხორციელების პროცესში მისი თითოეული მონაწილე. ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია არამარტო ფორმალური (სამართლებრივად დარეგულირებული), არამედ არაფორმალური (პირადი, ნათესაური, კლანური, ჯგუფური და სხვა) ურთიერთობები და ინტერესები, რომელთა როლიც საკმაოდ დიდია და ძირითადად დამოკიდებულია პოლიტიკურ-სამართლებრივი სისტემისა და კულტურის, აგრეთვე მენტალიტეტის ნაირგვარობაზე.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ვაცნობიერებთ, რომ შეუძლებელია გაკეთდეს ამომწურავი დასკვნები. თუმცა, შეგვიძლია დასაშვები ცდომილებით შემოგთავაზოთ შედეგები, რომლებიც გამომდინარეობს განხორციელებული კვლევიდან.

გამოკვლევის ეფექტიანობისა და მისი რაციონალობის უზრუნველსაყოფად, ნაშრომის მომზადების პროცესში, ზემოაღნიშნულ მეთოდებთან ერთად გამოყენებულია ამ სფეროში არსებული სამეცნიერო ლიტერატურის ანალიზი. განხილულია სხვადასხვა ადგილობრივი და უცხოური წყაროები,

დისერტაციები, მონოგრაფიები, საქართველოს პარლამენტისა და ცენტრალური საარჩევნო კომისიის საქმიანობასთან დაკავშირებული ოფიციალური ინფორმაცია, მასალები, საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტები, ფუნდამენტური ნაშრომები და ინტერნეტ-რესურსები.

სადისერტაციო ნაშრომის სამეცნიერო სიახლეები. სადისერტაციო ნაშრომში:

1. პირველად საქართველოს სინამდვილეში, სამართლებრივი თვალსაზრისით ერთიანობაში და ურთიერთდაკავშირებულ კონტექსტში გაანალიზებულია უშუალო და წარმოდგენლობითი მმართველობის კონტროლის განხორციელების სპეციფიკა და თავისებურებანი.
2. შესწავლილია უშუალო დემოკრატიის გამოვლენის ყველაზე უფრო გავრცელებული ფორმა, - რეფერენდუმი და წარმოდგენილია ანალიზი, რომლითაც ნაჩვენებია მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში სახალხო მმართველობის გზით მმართველობითი კონტროლის განხორციელების გზები, ასევე პირველად საქართველოში რეფერენდუმი წარმოდგენილია როგორც სახელმწიფო კონტროლის მექანიზმი.
3. უშუალო დემოკრატიის რეალიზაციის თვალსაზრისით საქართველოში არსებული მდგომარეობის ზოგადი ანალიზის ფონზე, პირველად საქართველოს სინამდვილეში წარმოდგენილია არსებული ნაკლოვანებები, გაანალიზებულია საკანონმდებლო ხარვეზები და მოცემულია რეკომენდაციები მათი გამოსწორების თვალსაზრისით (რეკომენდაციები გვთავაზობს კონკრეტული ცვლილებების შესახებ წინადადებებს საქართველოს კონსტიტუციაში და «რეფერენდუმის შესახებ» საქართველოს ორგანულ კანონში).

4. შეფასებულია წარმომადგენლობითი მმართველობისას კონტროლის განხორციელების სამართლებრივი და პოლიტიკური ასპექტები, საქართველოს პარლამენტის მიერ განხორციელებული საკონტროლო უფლებამოსილებების აღწერა და აღნიშნულის ფონზე მომზადებულია კონკრეტული რეკომენდაციები, რჩევები და წინადადებები, თუ როგორ რეგლამენტაციებს უნდა ადგენდეს ქვეყნის უზენაესი კანონი და რა არის საჭირო იმისათვის რათა სახელმწიფოში არსებობდეს ჭეშმარიტი დემოკრატია.
5. იკვეთება, რომ საქართველოს პარლამენტის ფუნქცია დაკნინებულია, ძალაუფლების ვექტორი გადახრილია პრეზიდენტისა და მთავრობის სასარგებლოდ. შესაბამისად, შემოთავაზებულია წინადადებები პარლამენტის ფუნქციის დამასუსტებელი გარემოებების აღმოსაფხვრელად.
6. ნაჩვენებია, რომ საქართველოში ხელისუფლების კლასიკური დაყოფა არ მუშაობს ისე, როგორც სხვა დემოკრატიულ, საპრეზიდენტო ან შერეული სისტემების ქვეყნებში. გამოკვეთილია, რომ იშვიათად მთავრობასა და მის საპარლამენტო უმრავლესობას შორის მომხდარი კონფლიქტები, ძირითადად გამოწვეულია პიროვნული (ჯგუფური) დაპირისპირებებით და არა პოლიტიკური მიზნებით.
7. დასაბუთებულია, რომ საქართველოში პარლამენტიცა და მთავრობაც ერთნაირად სუსტია. არ არსებობს მათ შორის კონკურენცია და დაყოფა ხელისუფლების ამ ორ სუბიექტს შორის, ისინი ემთხვევიან ერთმანეთს, მათ შორის სრული ურთიერთგაგება, თანამშრომლობა და ჰარმონიაა.
8. წარმოჩენილია, რომ საპარლამენტო ოპოზიციის მიერ წარმოებული ოპოზიციური კონტროლი იმდენად სუბიექტურია (პიროვნულია), რომ იგი სუსტი ოპოზიციის ძალიან სუსტი და უმრავლესობის

9. საქართველოს სინამდვილეში პირველადაა გამოკვლეული და დასაბუთებული, რომ პოლიტიკურ-სამართლებრივი კონტროლი (რომელიც გულისხმობს საპარლამენტო ზედამხედველობის მეშვეობით კითხვების, მოსმენებისა და სხვა საშუალებების გამოყენებით კონტროლს და რომელიც რეალიზდება ჭეშმარიტად სამართლებრივი და კანონმორჩილი სახელმწიფოს შემთხვევაში) ფორმალურად ხორციელდება, ძირითადად დამორჩილებული ოპოზიციის მიერ და მას, როგორც წესი, რაიმე ქმედითი შედეგი არა აქვს.
10. შემოთავაზებულია რეკომენდაციები და წინადადებები, რომლებიც მოიცავს საკანონმდებლო ცვლილებებს მთელ რიგ საკანონმდებლო აქტებში, მათ შორის საქართველოს კონსტიტუციაში. კერძოდ, შემოთავაზებულია, რომ კონსტიტუციაში მკაცრად და კონკრეტულად განისაზღვროს დებულებები რეფერენდუმის მოწვევასთან, ჩატარებასთან და აკრძალვის შემთხვევებთან დაკავშირებით. ასევე, ცვლილებები უნდა განხორციელდეს «რეფერენდუმის შესახებ» საქართველოს ორგანულ კანონშიც და აქაც უნდა მოხდეს იმ პროცედურების დეტალური გაწერა, რომლებიც დაკავშირებულია რეფერენდუმის მოწყობასა და ჩატარებასთან.
11. პირველად საქართველოს სინამდვილეში განხილულია უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობის ურთიერთკონტროლის შესაძლებლობები, წარმოჩენილია საუკეთესო პრაქტიკა და მოცემულია ცალკეული წინადადებები საქართველოში არსებული ნაკლოვანებების გამოსწორების თვალსაზრისით.

სადისერტაციო ნაშრომის სიახლე და აქტუალობაა ისეთ საკითხებზე ყურადღების გამახვილება, როგორებიცაა წარმომადგენლობითი მმართველობის განხორციელებისას საპარლამენტო კონტროლის სამართლებრივი და პოლიტიკური ასპექტები და საქართველოს პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებების ანალიზი.

ნაშრომში ჩატარებული კვლევების შედეგად, მომზადდა შესაბამისი დასკვნები და წინადადებები. ჩვენთვის უმნიშვნელოვანესი იყო, რომ ნაშრომში დასმული საკითხები და გამოტანილი დასკვნები თავისი არსით ყოფილიყო საინტერესო, ახალი და პრაქტიულად გამოყენებადი. აღნიშნულიდან გამომდინარე, გარდა ტრადიციული თეორიული და პრაქტიკული კვლევისა და დასკვნებისა, განხილულ და გაანალიზებულ იქნა ისეთი მაგალითები, რომლებიც აბსოლუტურ სიახლეს წარმოადგენს და თვალსაჩინოდ წარმოაჩენს საქართველოში უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობის შესაძლებლობებს, კონტროლის გახორციელების თავსებურებებსა და ხარისხს. კერძოდ, კვლევა ჩატარდა საპარლამენტო კონტროლისა და უშუალო მმართველობის განხორციელებისას კონტროლის შესაძლებლობებისა და მექანიზმების გამოვლენისათვის. გაანალიზდა საქართველოში არსებული მდგომარეობა და დასახული იქნა კონკრეტული წინადადებები არსებული ხარვეზების აღმოფხვრისა და გამოსწორების მიზნით.

კვლევის თეორიული და პრაქტიკული მნიშვნელობა. უშუალო და წარმომადგენლობით მმართველობაში საკონტროლო უფლებამოსილებების განხორციელებასთან დაკავშირებული საკითხების განხილვისას დავრწმუნდით, რომ მიუხედავად იმისა, რომ ეს საკითხები სხვადასხვა ასპექტებში და ქრილში საკმაოდ ფართოდ შესწავლილია, სადისერტაციო ნაშრომში დაყენებული კუთხით ჯერ კიდევ სათანადოდ შეუსწავლელია.

შესაბამისად, მიგვაჩნია, რომ წარმოდგენილი კვლევის მიზნები, ამოცანები, სიახლეები და მეთოდები შესაძლებლობას მოგვცემს გამოკვლეულ იქნას კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობები სახალხო მმართველობის ორი უმნიშვნელოვანესი ფორმის რეალიზაციის პროცესში.

ვფიქრობთ, ასეთ გამოკვლევას, გარდა მეთოდოლოგიური და ფუნდამენტური მნიშვნელობისა, ექნება ასევე გამოყენებითი და პრაქტიკული ხასიათი.

ნაშრომში გაკეთებული დასკვნები, წინადადებები და რეკომენდაციები მნიშვნელოვანი თეორიული საფუძველია პრაქტიკოსებისათვის, რომელთაც სურთ საქართველოში უშუალო და წარმომადგენლობით მმართველობის სამართლებრივ რეგულირებაში რეალური ცვლილებების განხორციელება და არსებული ნაკლოვანებების გამოსწორება.

ნაშრომში წარმოდგენილ კვლევასა და რეკომენდაციებს ასევე ექნება პრაქტიკული მნიშვნელობა უმაღლესი სასწავლებლის სტუდენტებისათვის, რომლებიც დაინტერესებულნი არიან კონსტიტუციური სამართლისა და კერძოდ უშუალო და წარმომადგენლობითი დემოკრატიების პრობლემატიკის შესწავლით.

დისერტაციის აპრობაცია. დისერტაციის აპრობირება შესრულდა გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტში. ნაშრომის კვლევის შედეგები გადმოცემულია 7 (შვიდ) სამეცნიერო სტატიაში, რომლებიც გამოქვეყნებულია რეფერირებად და რეცენზირებად ჟურნალებში. კვლევის ძირითადი დებულებები მოწონებულია უნივერსიტეტის საექსპერტო-შემფასებელი კომიტეტის მიერ.

დისერტაციის მოცულობა და სტრუქტურა. დისერტაციის მოცულობა და სტრუქტურა განპირობებულია გამოყენებული კვლევის მიზანებითა და ამოცანებით. დისერტაცია შეადგენს დაადგენილი სტანდარტებით ნაბეჭდ 225 გვერდს. იგი შედგება წინათქმის, ოთხი თავის, მისი შემადგენელი თერთმეტი პარაგრაფისა და ბოლოთქმისაგან. ნაშრომს თან ერთვის ბიბლიოგრაფია (გამოყენებული ლიტერატურის სია) და დანართები.

დისერტაციის ძირითადი დებულებები ასახულია შემდეგ პუბლიკაციებში:

1. «უშუალო მმართველობის ძირითადი პარადიგმები», საქართველოს საერთაშორისო ურთიერთობათა უნივერსიტეტის შრომათა კრებული, 1, 2010 წ.
2. «რეფერენდუმი, როგორც უშუალო მმართველობისა და სახალხო კონტროლის თანამედროვე ფორმა» ჟურნალი «ცხოვრება და კანონი» 10, თბილისი, 2010 წ.
3. «უშუალო მმართველობის განხორციელების ნაკლოვანებები საქართველოში», გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტი «სამეცნიერო შრომები», თბილისი, 2009 წ.
4. «საქართველოს მე-6 მოწვევის პარლამენტის საკანონმდებლო და საკონტროლო საქმიანობის ურთიერთდამოკიდებულების ზოგიერთი ნიშნის შესახებ», ჟურნალი «სამართალი», 1-2, 2006 წ.
5. «საპარლამენტო კონტროლი, როგორც სახელმწიფო კონტროლის უმნიშვნელოვანესი ფორმა», ჟურნალი «ადამიანების», 1, 2005 წ.;
6. «ხელისუფლების დანაწილება და საპარლამენტო კონტროლი», ჟურნალი «კავკასიის მაცნე», 13, 2005 წ.;
7. «საპარლამენტო კონტროლის წარმოქმნა და განვითარება», ჟურნალი «სამართალი», 7-9, 2004 წ.

თავი I. უშუალო (პირდაპირი) და წარმომადგენლებითი მმართველობა სახელმწიფო კონტროლის განხორციელებაში

&1. უშუალო მმართველობის ძირითადი პარადიგმები

ისტორია მოწმობს, რომ ჯერ კიდევ უძველეს სახელმწიფოებში გვხვდებოდა სახელმწიფოს მართვაში ხალხის უშუალო მონაწილეობის პრეცედენტები. ამ პერიოდში ხალხის მიერ ხელისუფლების განხორციელება უკვე მოქცეულია სამართლის ჩარჩოებში და განსაზღვრულია საკითხები, რომელთა გადაწყვეტაც მხოლოდ ხალხის თავყრილობებზე, მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებითაა შესაძლებელი. «თვითონ ხალხმა შექმნა თავისი თავი ყველაფრის ბატონ-პატრონად, და ყველაფერი იმართება ფსეფიზმებით და სასამართლოებით სადაც ხალხია მბრძანებელი»². ასე ფიქრობდა არისტოტელე და მას მიაჩნდა, რომ მმართველობის განხორციელებისას სწორედ ხალხია მთავარი მოქმედი პირი.

მონტესკიეს აზრით დემოკრატია ხალხის ძალაუფლებაა. ის გამოყოფს ამ ძალაუფლების ორგვარ ბუნებას, რადგან აცხადებს, რომ ასეთ პირობებში ხალხი არის ერთის მხრივ მონარქი და მეორეს მხრივ ქვეშევრდომი.³ მონტესკიე დემოკრატიულობის უმთავრეს პრინციპად გულისხმობს ქველობას, რომელსაც განმარტავს, როგორც სამშობლოსა და თანასწორობის სიყვარულს. მისი მოსაზრებით მხოლოდ თანასწორ საზოგადოებას შეუძლია შექმნას დემოკრატია და შესაბამისად «ხალხი, რომელსაც აქვს სუვერენული ხელისუფლება, თვითონ უნდა აკეთებდეს ყველაფერს, რისი გაკეთებაც კი მას კარგად შეუძლია, ხოლო იმას, რისი გაკეთებაც კარგად არ შეუძლია, თავისი მინისტრების⁴ მეშვეობით უნდა ახორციელებდეს»⁵.

ეს მოსაზრება ნათელყოფს, რომ დემოკრატიული მმართველობის პირობებში მონტესკიე ფიქრობდა საკითხების ორგვარ გამიჯვნაზე. იგი მიუთითებდა სახალხო და სახელმწიფო სუვერენიტეტის გამიჯვნის აუცილებლობაზე. ე.ი. ხალხსა და მათ მიერ შექმნილ სახელმწიფოს შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნაზე.

მონტესკიეს ეჭვი არ ეპარება ხალხის გონიერებაში. იგი დარწმუნებულია, რომ ხალხს შეუძლია გაარჩიოს ერთმანეთისაგან ღირსება და უღირსობა და თვითონ მიიღოს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები. ამავე აზრს აწვითარებს ჟან ჟაკ რუსოც, მისი მოსაზრებით «თავისთავად ხალხი უნდა იყოს შემოქმედი იმ კანონებისა, რომელსაც თავადვე მორჩილებს⁶» ამ მოსაზრებების სასარგებლოდ მეტყველებს ისტორიული ფაქტები, როდესაც ბერძნულ რესპუბლიკაში და რომში ტარდებოდა მოქალაქეების შეკრებები და უშუალოდ შეკრებილი ხალხის მიერ ხდებოდა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღება. საგულისხმოა, რომ ძველ რომში შესაძლებელი იყო არანაკლებ კვირაში ერთხელ შეკრებილიყო ასეულობით ათასი მოქალაქე და გამოეხატა თავისი ნება. დღეს თითქმის წარმოუდგენელია თუ როგორ ხერხდებოდა ასეთი მასშტაბური ღონისძიებების ორგანიზება. ამ გადასახედიდან უცნაურადაც გვეჩვენება, მაგრამ ფაქტია, რომ ეს ასე ხდებოდა. შესაძლოა ყველაფრის თავი და თავი მოქალაქეთა მაშინდელი მენტალიტეტი, მათი თვითშეგნება და მოქალაქეობრივი აზროვნება იყო. ასევე გასათვალისწინებელია იმ ეპოქის სპეციფიკაც. მაშინ არ იყო იმდენი ინფორმაცია და მოვლენა როგორც ამჟამად, სივრცითი საზღვრები შეზღუდული იყო, ხოლო ცხოვრების ტემპი ნელი, დრო შედარებით ნელა მიდიოდა და შესაბამისად, ხალხს ჰქონდა მეტი დროც და მოტივაციაც ასეთ შეკრებებში მონაწილეობის მისაღებად. შესაძლოა სწორედ ზემოთ ჩამოთვლილი მოსაზრებების ერთობლიობა განაპირობებდა ამ ფენომენის არსებობას. ხალხის როლის მნიშვნელობაზე ასევე მიუთითებს ნიკოლო მაკიაველი « . . . მთავარი ყოველნაირად უნდა ცდილობდეს ხალხის მეგობრობის მოხვეჭას, არადა განსაცდელის ჟამს ცუდად წაუვა საქმე⁷».

ხალხს შეუძლია შეიკრიბოს და თვითონ მიიღოს გარკვეული გადაწყვეტილებები. თუმცა, აქ ჩნდება კითხვები. ხომ არ არის შესაძლებლობა, რომ ხალხი იყოს მართული, ასეთ შემთხვევაში რამდენად სწორი იქნება მიღებული გადაწყვეტილება და შესაძლებელია თუ არა, რომ ხალხმა ცივ გონებაზე, დამოუკიდებლად და გააზრებულად მიიღოს კარგად აწონილი და მოფიქრებული გადაწყვეტილება?

აქ არის ყველაზე დიდი საშიშროება ჩადებული. სწორედ ამ ფაქტორების გათვალისწინებით, იმის გააზრებით, რომ არსებობს ხალხზე მანიპულირების საკმაოდ რეალური შესაძლებლობები, ჟან ჟაკ რუსო გარკვეულწილად ეწინააღმდეგება მონტესკიეს და ეჭვი შეაქვს ხალხის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების ობიექტურობასა და სისწორეში.

«ერთად შეყრილი ხალხი ეს ხომ ქიმერაა! დიახ, დღეს ქიმერაა, მაგრამ ორი ათასი წლის წინ ასეთი ხომ არ ყოფილა. ნუთუ ადამიანის ბუნება შეიცვალა?»⁸. ჟან ჟაკ რუსო ფიქრობდა, რომ ხალხს ნამდვილად სურს თავისთვის კარგი, მაგრამ ყოველთვის არ შეუძლია ამ კარგის დანახვა, მისი მოსაზრებით, ხალხი ყოველთვის არ მოქმედებს პრინციპით «ხალხი ბრძენია», შესაბამისად, არის იმის ალბათობაც, რომ იგივე ხალხმა იმოქმედოს ბრბოს პრინციპით და მიიღოს გაუმართლებელი და დაუფიქრებელი გადაწყვეტილება.

მართლაც, ბრბოს მართვა ადვილია, შესაბამისად იოლია მასზე მანიპულირება, გარკვეული პოლიტიკური გადაწყვეტილებების თავზე მოხვევა და ხალხის ფასადით მათი გატანა გარკვეული დაინტერესებული პოლიტიკური ჯგუფების მიერ.

გამოთქმული ეჭვების მიუხედავად, ჟან ჟაკ რუსო მაინც ფიქრობდა, რომ გარკვეულ დონეზე მნიშვნელოვანი და აუცილებელია ხალხის მიერ სახელმწიფოს მართვაში უშუალო მონაწილეობა. მას მიაჩნდა, რომ «არ არის საკმარისი ხალხი შეიკრიბოს, ერთხელვე დაადგინოს სახელმწიფოს წყობა, დაამტკიცოს კანონთა კოდექსი. ასევე არასაკმარისია, დაადგინოს მუდმივი მმართველობა, ანდა მაგისტრატების არჩევნებზე ერთხელ იზრუნოს, გაუთვალისწინებელი შემთხვევებით, გათვალისწინებული საგანგებო შეკრებების გარდა, აუცილებელია გარკვეული პერიოდული შეკრებები, რომელთაც ვერაფერი ვერ შეცვლიდა, ვერც გადააკეთებდა და კანონის საფუძველზე გარკვეულ დღეს, ყოველგვარი ფორმალური მოწვევის გარეშე, ხალხი კანონიერადვე შეიკრიბებოდა.»⁹

ამ მოსაზრებიდან ნათლად ჩანს, რომ ჟან ჟაკ რუსო აუცილებლად მიიჩნევდა იმ კონკრეტული საკითხების გამიჯვნასა და მკაცრად დაწესებას, რომლებზეც აუცილებელია ხალხის მიერ უშუალო გადაწყვეტილებების მიღება. მისი მოსაზრებით, გარდა იმისა, რომ ხალხი უშუალოდ უნდა მონაწილეობდეს ძირითადი (ფუძემდებლური), უმნიშვნელოვანესი და ფუნდამენტური გადაწყვეტილებების მიღებაში, აუცილებელია, რომ კიდევ, დამატებით მკაცრად და შეუცვლელად იქნეს განსაზღვრული სფერო საკითხებისა, როდესაც აუცილებელი იქნება ხალხის მიერ შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღება. უნდა აღინიშნოს, რომ რუსო, საკმაოდ დიდ ყურადღებას უთმობს ხალხის შეკრების პროცედურულ მოწესრიგებას. მას მიაჩნია, რომ დეტალურად უნდა იყოს განსაზღვრული საკითხები და პროცედურა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, თუ იქნება სამართლებრივი მექანიზმებით დაუსაბუთებული შეკრება, მაშინ შესაძლებელია, რომ ხალხის მიერ ასეთ შეკრებაზე მიღებული ნებისმიერი გადაწყვეტილება იყოს არალეგიტიმური და ჩაითვალოს ბათილად.

საგულისხმოა, რომ ხალხის მიერ ძალაუფლების უშუალო განხორციელებაზე საუბრისას რუსო გამოყოფს ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის საკითხსაც. მას მიაჩნია, რომ ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღება პროცედურულად უფრო ადვილი და მოსახერხებელია უშუალო დემოკრატიის გამოყენებით, რადგან ამ შემთხვევაში გადაწყვეტილება მიიღება არა მთელ ქვეყანაში, არამედ მის გარკვეულ რეგიონში, სადაც გაცილებით ნაკლები მოსახლეობაა და ადვილია მათი შეკრება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ჟან ჟაკ რუსო ადგილობრივი რეფერენდუმების მხარდამჭერი იყო.

საგულისხმოა, რომ საქართველოს რეალობაში ადგილობრივი პრობლემების ადგილობრივი მაცხოვრებლების მიერ და ადგილზე გადაწყვეტის მომხრე იყო ილია ჭავჭავაძეც. მას მიაჩნდა, რომ ადგილობრივ ღონისძიებათა განხორციელებისთვის ყველას ეკისრება პასუხისმგებლობა და არჩევანის თანაბარი უფლება ყველას უნდა ჰქონდეს¹⁰.

მიუხედავად ყოველივე ზემოაღნიშნულისა, დიდი სურვილისა და მომხიბვლელობისა, რომ თავად ხალხი უშუალოდ იღებდეს გადაწყვეტილებას, მაინც იკვეთება გარკვეული საშიშროება, რომ მიღებულ იქნას არასწორი გადაწყვეტილება.

როგორც ჩანს, ადრეულ ეპოქაშივე, ისევე როგორც დღეს, უკვე საკამათო და სამსჯელო იყო ხალხის მიერ უშუალო დემოკრატიისა და ძალაუფლების განხორციელების აკვარგიანობა. შესაბამისად, სწორედ იმ დროს წარმოიშვნენ ხალხის მიერ უშუალო დემოკრატიის (სადღეისოდ კი რეფერენდუმის) განხორციელების მომხრეები და მოწინააღმდეგეები.

«დემოკრატიის ძირითადი კანონია ის, რომ ხალხი ადგენდეს კანონებს, თუმცა, ათასი შემთხვევაა, როცა აუცილებელია მათი დადგენა სენატის მიერ¹¹». ეს სიტყვები გენიალურ მოაზროვნეს შ. ლ. მონტესკიეს ეკუთვნია. მას მიაჩნდა, რომ ამ მხრივ ძალიან გონივრულულად იყო მოწყობილი ძველ რომში და ათენში. მაგალითად, სენატის განჩინებებს კანონის ძალა ჰქონდათ ერთი წლის განმავლობაში და მხოლოდ ხალხის ნებით შეიძლებოდა გამხდარიყვნენ ისინი მუდმივნი.

ვფიქრობ, აღნიშნული მექანიზმი განაპირობებდა ხალხის უშუალო კონტროლს მიღებული კანონების აღსრულებაზე და აკვარგიანობაზე. იმ შემთხვევაში თუ კანონი არ ივარგებდა, ხალხი ერთი წლის განმავლობაში მას არ დაადასტურებდა და შესაბამისად იგი შეწყვეტდა მოქმედებას. ეს იყო ერთგვარი პირველყოფილი რეფერენდუმები და პოლიტიკაზე და მმართველობაზე პირდაპირი სახალხო კონტროლის გამოვლინება. ცალსახაა, რომ ეს არის უშუალო დემოკრატია, როდესაც მხოლოდ ხალხის უფლებაა საბოლოოდ ძალაში შევიდეს გარკვეული კანონი. თავისი არსით ეს არის სადღეისოდ გამოყენებული რეფერენდუმის მსგავსი ინსტიტუტი, რომელიც გარკვეული სახესხვაობით წარმატებით ხორციელდება თანამედროვე ევროპულ დემოკრატიებში.

ისტორიის ანალიზიდან გამომდინარე, ცხადია, რომ უშუალო დემოკრატიის და კონკრეტულად რეფერენდუმის საკითხები დღესაც ისეთივე აქტუალური და მნიშვნელოვანია, როგორც ასეულობით და ათასეულობით წლების წინ. დღეს ჩვენს წინაშე ისევ დგას უშუალო დემოკრატიის განხორციელებასთან დაკავშირებული საკითხები და კვლავ ისმება მრავალი კითხვის ნიშანი ამ თემის გარშემო.

უშუალო მმართველობის როლის ამაღლებაზე მიუთითებს ილია ჭავჭავაძე. მას მიაჩნდა, რომ «უდიდესი მიზეზი ჩვენებურის მმართველობის უვარგისობისა ის გახლავთ, რომ იგი არ არის აღმოცენებული და დამყარებული ჩვენის სოფლის შინაურ მოწყობაზედ, მის ეკონომიკურ, ოჯახობრივ და საზოგადოებრივ ვითარებაზედ»¹².

ზემოთ მოყვანილი ზოგადი არგუმენტებიდან უკვე ამ ეტაპზე შესაძლებელია გაკეთდეს დასკვნა, რომ უშუალო დემოკრატიის განხორციელებისას უმთავრესი ფორმულა იმ საკითხების სწორი დიფერენციაციაა, რომელთა გადაწყვეტაც აუცილებელია უშუალო დემოკრატიის ან დემოკრატიის სხვა ფორმების გამოყენებით.

სახელმწიფო ანგარიშვალადებულია მოქალაქეების წინაშე და ასევე მოქალაქეები ანგარიშვალდებულები არიან სახელმწიფოს წინაშე. სახელმწიფოსაც და მოქალაქეებსაც აქვთ გარკვეული შეზღუდვა საკუთარ ქმედებებში, რაც ნიშნავს ურთიერთშორის კონკრეტული უფლებებისა და მოვალეობების წარმოშობას. აღნიშნული თეორია განავითარა ჟან ჟაკ რუსომ თავის ნაწარმოებში, «საზოგადოებრივი ხელშეკრულება»¹³. მისი მოსაზრებით თითოეული ინდივიდი ყველა უფლებას ასხვისებს საზოგადოების სასარგებლოდ და შესაბამისად, სახელმწიფოსა და საზოგადოების თითოეულ ინდივიდს შორის არსებობს გარკვეული უფლება-მოვალეობები. მანვე დაადგინა პირდაპირი კავშირი სახელმწიფოს მოვალეობებსა და მოქალაქეთა უფლებებს შორის.

ამგვარად, გამოდის, რომ სახელმწიფოსა და ინდივიდის (მოქალაქის) მოვალეობები და უფლებები ერთმანეთთან პირდაპირპროპორციულადაა დაკავშირებული. რამდენადაც დიდია სახელმწიფოს მოვალეობები, იმდენად დიდია მოქალაქეთა უფლებები. ამ შემთხვევაში საქმე გვაქვს უკვე ხალხისა და სახელმწიფოს დაპირისპირებასთან. კერძოდ, რამდენადაც შეზღუდულია სახელმწიფო სუვერენიტეტი იმდენად ძლიერია სახალხო სუვერენიტეტი. სახალხო სუვერენიტეტი კი პირდაპირაა დაკავშირებული უშუალო დემოკრატიასთან. უშუალო დემოკრატიის განხორციელების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუტი კი რეფერენდუმი.

ამ მსჯელობებიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ რეფერენდუმის საკითხი უშუალო კავშირშია სახელმწიფოსა და ინდივიდს და შესაბამისად, ხალხს შორის ძალაუფლების დაყოფასთან. როდესაც საუბარია, უშუალო დემოკრატიის განხორციელების საშუალებებზე, ძირითადად იგულისხმება რეფერენდუმი. ეს ტერმინი კი თავისი შედეგებით, გულისხმობს სახალხო სუვერენიტეტს.

სახალხო სუვერენიტეტის თემა ძალიან მჭიდრო კავშირშია კონსტიტუციის მიღებასთან. კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი დოკუმენტია და უკიდურესად მნიშვნელოვანია თუ ვის ექნება მისი მიღების კომპეტენცია. კლასიკური კონსტიტუციონალიზმის თანახმად, რომელიც ჯერ კიდევ რუსოს «საზოგადოებრივი ხელშეკრულების» შექმნამდე იღებს სათავეს. კონსტიტუცია ჩვეულებრივი კანონისაგან იმით განსხვავდება, რომ მის შექმნაში მონაწილეობს მთელი ხალხი. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ხალხმა მონაწილეობა შეიძლება მიიღოს უშუალოდ ან წარმომადგენლების მეშვეობითაც, მაგრამ ცხადია, რომ მისი მონაწილეობის ხარისხი გაცილებით მაღალია უშუალო მმართველობის განხორციელების პირობებში. ჯეიმს მედისონის მოსაზრებითაც «ძალაუფლების ერთადერთი ლეგიტიმური წყარო ხალხია¹⁴» და სწორედ ხალხთან მიმართვის შემთხვევაშია შესაძლებელი კონსტიტუციაში რაიმე ცვლილების შეტანა.

ჩვეულებრივ, ორდინალურ კანონთან მიმართებაში განსხვავებული ვითარებაა, რადგან აქ არ თანხმდება ხალხის ნება, ეს არ არის უშუალო დემოკრატია და ამ შემთხვევაში არ ხორციელდება სახალხო მმართველობა¹⁵. ამ მოსაზრებიდან გამომდინარე, შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ კონსტიტუცია, როგორც სამართლის სისტემის უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტი და ძალაუფლების პირველწყარო, წარმოადგენდეს სახალხო სუვერენიტეტის განხორციელების შედეგს. ეს ლოგიკურია, თუნდაც, იქიდან გამომდინარე, რომ დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფოს, ინდივიდის და ხალხის ძირითად უფლებებსა და მოვალეობებს, აუცილებელია ნებადართულ იქნეს უშუალოდ ხალხის მიერ. აღნიშნული წარმოადგენს არა მხოლოდ თეორიას და ფორმულას, არამედ, მნიშვნელოვან პრაქტიკულ ინსტრუმენტს, რადგან, ხალხის მონაწილეობა და მისი ძალაუფლების განხორციელება ართულებს კონსტიტუციის მიღების პროცესს. კონსტიტუციის მიღება კი ნამდვილად რთული უნდა იყოს, რადგან, იმ შემთხვევაში თუ ის იქნება მარტივი და მისი მიღება შესაძლებელი იქნება ყოველგვარი ძალადატანების გარეშე, მაშინ იკარგება სამართლებრივ სისტემაში მისი უზენაესობის მნიშვნელობა (შენიშვნა: გამონაკლისის სახით ყურადღებას გავამახვილებ დიდი ბრიტანეთის კონსტიტუციაზე, რომელიც როგორც ვიცით დაუწერელი (ე.ი. მიუღებელი) კონსტიტუციის სახელითაა ცნობილი. ეს მაგალითი იძლევა შესაძლებლობას დავრწმუნდეთ, რომ კონსტიტუციის არსებობა ხალხის მიერ მისი დადასტურების გარეშეცაა შესაძლებელი). აგრეთვე, ამ შემთხვევაში ჩნდება საშიშროება, რომ ცალკეული ჯგუფები ადვილად შეძლებენ დაუქვემდებარონ უზენაესი კანონი თავის ინტერესებს. ეს კი პირდაპირი მოცემულობაა იმისათვის, რომ აღარ არსებობდეს კავშირი სახელმწიფო და სახალხო სუვერენიტეტს შორის. აღნიშნული კი წარმოშობს პოლიტიკური სისტემის ლეგიტიმაციის საფრთხეს, რადგან იკარგება სახელმწიფოს პოლიტიკური ისტაბლიზმენტისა და ხალხის კავშირი.

ამ მოსაზრებებს ამართლებს 1945-1946 წლებში საფრანგეთის და უფრო მოგვიანებით ევროკავშირის კონსტიტუციის შექმნისა და დამტკიცების პროცესი, როდესაც ავტორები ცდილობდნენ მიეღწიათ მასშტაბური სახალხო

მოწონებისათვის. ამ მიზნით ჩატარდა რეფერენდუმები თუმცა, კონსტიტუციის პროექტები არ გავიდა. საფრანგეთში უკვე შემდგომ მიღებულ იქნა მეორე კრების ვარიანტი, რომელსაც უნდა აღინიშნოს, რომ მხარი არ დაუჭირა მოსახლეობის 31-მა პროცენტმა¹⁶.

ასევე, საგულისხმოა ევროკავშირის კონსტიტუციის მიღებასთან დაკავშირებული მოვლენები, როცა ევროკავშირის ქვეყნებში კონსტიტუციის რატიფიკაციაზე ჩატარებულ ეროვნულ რეფერენდუმებში, საფრანგეთისა და ნიდერლანდების უარმა სერიოზული დარტყმა მიაყენა ევროპის პოლიტიკურ სისტემასა და მმართველობით აპარატს¹⁷.

აქვე, შეუძლებელია არ მოვიყვანოთ დიდი ბრიტანეთის მაგალითი, რომელიც მიუხედავად იმისა, რომ ცნობილია ხალხის წარმომადგენლობითი მმართველობის ინსტიტუტების განვითარების მაღალი დონით, არ იცნობდა და არ ცნობდა უშუალო მმართველობის საშუალებებს. თუმცა, დადგა მომენტი, როდესაც ამ ქვეყანაშიც აუცილებლად ჩათვალეს ხალხის უშუალო მონაწილეობით გარკვეული გადაწყვეტილების მიღება¹⁸. ეს იყო გარკვეულ სახელმწიფოებრივ გადაწყვეტილებაზე სახალხო კონტროლის პირველი გამოვლინება. შესაბამის პოლიტიკურ გადაწყვეტილებას რეფერენდუმის საშუალებითა და მის საფუძველზე, იღებს უშუალოდ ხალხი.

მაგალითისთვის შეგვიძლია მოვიყვანოთ ჩრდილოეთ ირლანდიის 1973 წლის მარტის და 1975 წლის ივნისის რეფერენდუმები, რომელიც ჩატარდა დიდი ბრიტანეთის ოთხივე ნაწილში. საგულისხმოა, რომ პირველ მათგანში ჩრდილოეთ ირლანდიის მაცხოვრებლებმა გადაწყვიტეს ამ კუთხის სტატუსი და ის თუ ვის შემადგენლობაში უნდა დარჩენილიყო ქვეყანა.

უშუალო მმართველობის განხორციელების თვალსაზრისით ასევე საყურადღებოა ამერიკის შეერთებული შტატების მაგალითი. მიუხედავად იმისა, რომ აშშ-ს კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს რეფერენდუმის ინსტიტუტს, იგივე არაფრით არ შეიძლება ითქვას, ცალკეული შტატების კონსტიტუციებზე, სადაც თავად კონსტიტუციები იქნა მიღებული საერთო

სახალხო კენჭისყრით. აღნიშნულის ნათელი დადასტურებაა მასაჩუსეტის და ნიუჰემპშირის შტატები, რომლებმაც თავისი კონსტიტუციები მიიღეს 1778 და 1780 წლებში¹⁹ საერთო სახალხო კენჭისყრით. აქვე, საყურადღებოა რუსეთის მაგალითი, სადაც კონსტიტუცია ითვალისწინებს დებულებებს, რომლებიც უშუალოდ აწესებენ რეფერენდუმებს ფედერალურ და ადგილობრივ დონეებზე²⁰, ასევე რეფერენდუმის გზით ფედერალური კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების მიღებას.

საგულისხმოა, რომ ზემოთ მოყვანილ შემთხვევებში კონსტიტუციის მიღების ან მიუღებლობის საკითხი, აგრეთვე მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღება უშუალოდ ექვემდებარება ხალხის ნებას. როგორც წესი, პოლიტიკოსები მიმართავენ რეფერენდუმებს მნიშვნელოვანი და ძლიერ საპასუხისმგებლო გადაწყვეტილებების მისაღებად.

საფრანგეთში რეფერენდუმები გამოიყენებოდა ძირითადად პოლიტიკური ნიშნით. ამ პერიოდში ჩატარებული რეფერენდუმები სამართლებრივ საფუძველს მოკლებული იყო²¹ და უფრო ატარებდა პოლიტიკური იარაღის დატვირთვას. აღნიშნული მოსაზრებაც მეტყველებს, რომ რეფერენდუმი არის არამარტო სახალხო მმართველობის საუკეთესო საშუალება, არამედ ის შეიძლება გახდეს პოლიტიკური ვაჭრობისა და ინტრიგების მსხვერპლიც. სწორედ აღნიშნულიდან გამომდინარე, ზოგიერთი მოსაზრების თანახმად, რეფერენდუმი წარმოადგენს სახელმწიფო ძალაუფლების განხორციელების შემაფერხებელ მექანიზმს.

არსებობს ერთგვარი კვაზი-რეფერენდუმები, რომლებიც გამოიყენება ზოგიერთ ერთპალატიან პარლამენტებში (ნორვეგია, ჰოლანდია). მოწონებული კონსტიტუციური ცვლილების შემთხვევაში, პარლამენტი დაითხოვება და ამ ცვლილებას იღებს მხოლოდ ახალარჩეული პარლამენტი²². ეს არის რეფერენდუმის მსგავსი პროცედურა, რომელიც ირიბი გზით ადასტურებს ან უარყოფს ადრე მიღებულ გადაწყვეტილებას. უნდა აღინიშნოს, რომ ეს არის კონტროლისა და ურთიერთშეკავების საკმაოდ კარგი ინსტრუმენტი, რომელიც თავისი მნიშვნელობით ირიბ რეფერენდუმს ემსგავსება.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, როდესაც ვსაუბრობთ რეფერენდუმზე, უნდა შევთანხმდეთ, რომ მისი უმთავრესი საჭიროებაა განხორციელდეს სახალხო სუვერენიტეტი (ხალხის ძალაუფლება) მხოლოდ მაშინ, როდესაც ეს საჭირო და აუცილებელია. ე.ი. ჩვენ ერთმანეთისაგან უნდა გავმიჯნოთ საკითხები, რომლებიც შესაძლებელია მიღებულ და დამტკიცებულ იქნეს მარტივად, უშუალოდ სახელმწიფო ორგანოების მიერ და საკითხები, რომლებიც უნდა განხორციელდეს მხოლოდ საერთო სახალხო გადაწყვეტილებით.

მაშინ, როდესაც უკვე თავად კონსტიტუციები აღიარებენ ხალხს, როგორც ხელისუფლების წყაროს და ვინაიდან სახალხო და სახელმწიფო სუვერენიტეტის ურთიერთდამოკიდებულების საკითხი უმნიშვნელოვანესი კონსტიტუციური დებულებაა, თვითონ კონსტიტუციაშივე, ამ უზენაეს და უმნიშვნელოვანეს დოკუმენტში, უნდა არსებობდეს შეთანხმება (განმარტება) კონკრეტული საკითხების თაობაზე, რომელთა დროსაც აუცილებელია, რეფერენდუმის ჩატარება. ეს განმარტებები უნდა იყოს ცალსახა და ერთგვაროვნად გასაგები და ასევე, აქვე უნდა იყოს მოცემული გარკვეული პროცედურული საკითხებიც. რეფერენდუმის საკითხების კონსტიტუციურ დონეზე გადაწყვეტის აუცილებლობა იმითაა განპირობებული, რომ ისევ და ისევ არ მოხდეს კავშირის გაწყვეტა სახალხო სუვერენიტეტთან. თუ ჩვენ ვთანხმდებით, რომ რეფერენდუმი არის კონსტიტუციური პრინციპი, მაშინ მის განხორციელებასთან დაკავშირებული საკითხები უნდა განისაზღვრებოდეს უშუალოდ კონსტიტუციით. სხვა შემთხვევაში, თუ კონსტიტუციით ამის დელეგირება მოხდება კანონზე, მაშინ, ისევ ჩნდება ეჭვი, რომ ვინაიდან ასეთი კანონის მიღება შედარებით მარტივია და მასში არ მონაწილეობს უშუალოდ ხალხი, ადვილი შესაძლებელი იქნება სხვადასხვა ინტერესების გატარება და რეფერენდუმის ინსტიტუტის უდიდესი მნიშვნელობის დაკნინება. ამ შემთხვევაში მმართველ ძალას ყოველთვის ექნება შესაძლებლობა, რომ ჩვეულებრივ კანონში შეიტანოს ან არ შეიტანოს ის, რაც მას აწყობს. აღნიშნული მოსაზრების სისწორეში კვლავ დავრწმუნდებით მოგვიანებით, საქართველოს მაგალითის განხილვისას.

აქ შეგვიძლია დავიმოწმოთ ანდრაშ შაიოც, რომელსაც მიაჩნია, რომ «თუ კონსტიტუცია არ განსაზღვრავს რეფერენდუმის ჩატარების საბაზისო წესებს, მაშინ იგი ადვილად შეიძლება იქცეს საკანონმდებლო ორგანოს მსხვერპლად.» კონსტიტუციონალიზმისთვის ძალიან დიდი მნიშვნელობა აქვს იმას, თუ რისთვის გამოიყენება რეფერენდუმი. იგი არ შეიძლება იყოს სამართალწარმოების ჩვეულებრივი მეთოდი, მაგრამ წარმატებით შეიძლება იყოს კონსტიტუციური კონტროლის მექანიზმი²³. ჩვენ ვეთანხმებით ზემოაღნიშნულ მოსაზრებას და ვფიქრობთ, რომ კონსტიტუცია აუცილებლად უნდა ადგენდეს განსაკუთრებულ შემთხვევებს, როდესაც რეფერენდუმის გარეშე შეუძლებელი იქნება საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელება. ასეთ შემთხვევაში ხალხს ექნება შესაძლებლობა, რომ პირადად განახორციელოს კონტროლი პოლიტიკაზე და მმართველობაზე.

ჩვენ უკვე აღვნიშნეთ, რომ უშუალო დემოკრატიის გამოვლენის ერთ-ერთ ყველაზე უფრო გავრცელებულ ფორმად მოიაზრება რეფერენდუმი. «რეფერენდუმმა განსაკუთრებული გამოყენება მე-20 საუკუნეში ჰპოვა, რაც განპირობებული იყო მოსახლეობის პოლიტიკური და სამართლებრივი კულტურის ზრდით²⁴«. კლასიკური განმარტებით მოქმედების ძალის მიხედვით რეფერენდუმი იყოფა **სავალდებულოდ და ფაკულტატურულად**. სავალდებულო რეფერენდუმი შეიძლება იყოს აბსოლუტურად სავალდებულო და შედარებით სავალდებულო²⁵.

სავალდებულო ნიშნავს რეფერენდუმს, რომლის ჩატარებაც განსაზღვრული და დადგენილია კანონმდებლობით და აუცილებელია კონსტიტუციის ან კანონის მისაღებად, ან რაიმე განსაკუთრებით დიდი მნიშვნელობის საკითხებზე. ხოლო, ფაკულტატურული რეფერენდუმი კი მოიწვევა პრეზიდენტის, პარლამენტის ან ხალხის მიერ და მისი შედეგები როგორც წესი შეიძლება იყოს სავალდებულოდ შესასრულებელი ან არ იყოს და იყოს მხოლოდ სახელმძღვანელო, საკონსულტაციო ხასიათის. უკანასკნელ შემთხვევაში ეს უფრო პლემბისციტს ემსგავსება²⁶. საგულისხმოა, რომ პლემბისციტის და რეფერენდუმის როგორც ინსტიტუტების გამიჯვნა არც ოფიციალურ და არც

არაოფიციალურ დონეზე არ არსებობს²⁷. ზოგი ავტორი პლემბისციტს, მისი შედეგების სავალდებულოდ შესრულების თვალსაზრისით რეფერენდუმზე მაღლა აყენებს, ზოგი კი თვლის, რომ მას მხოლოდ საკონსულტაციო ხასიათი აქვს²⁸. ამ გაურკვევლობის ფონზე ჩნდება მოსაზრება, რომ პლემბისციტი იგივე საკონსულტაციო რეფერენდუმია, თუმცა, ის რომ მას არა აქვს სავალდებულო მოქმედების ძალა, სულაც არ ნიშნავს, რომ ხელისუფალი არ არის ვალდებული დაემორჩილოს ხალხის ხმას²⁹.

მოქმედების სივრცის მიხედვით რეფერენდუმი შეიძლება იყოს საერთო ეროვნული და ადგილობრივი. საერთო ეროვნული ტარდება ცენტრალური (ფედერალური) ხელისუფლების მიერ ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, ხოლო ადგილობრივი კი მხოლოდ მის რომელიმე ტერიტორიულ ერთეულში, უშუალოდ ამ ერთეულის მმართველობის მიერ.

რეფერენდუმის ფორმულის³⁰ მიხედვით, არის რეფერენდუმის ორი სახეობა პირველი – შეკითხვა ხმის მიმცემს, რომელზეც არის ერთი კითხვა და პასუხის ორი ვარიანტი: თანხმობა ან უარყოფა. მეორე სახეობის დროს ისმება ბევრი კითხვა და ხდება ე.წ. სახალხო არჩევანი. ეს უკანასკნელი გამოიყენება ზოგიერთ დემოკრატიაში (მრავალარჩევანიანი რეფერენდუმები – შენიშვნა: როგორც წესი რეფერენდუმის დროს ხდება ამომრჩევლისათვის ორი არჩევანის შეთავაზება, მაგრამ ზოგიერთ ქვეყანაში, მათ შორის შვეიცარიაში, შვედეთსა და ავსტრალიაში ჩატარდა რეფერენდუმები სადაც შეთავაზებული იქნა სამი და მეტი არჩევანი.). აქ საინტერესოა გადაწყვეტილების მიღების წესი. ამ შემთხვევაში გადაწყვეტილება მიიღება საკითხზე, რომელსაც ხმა მისცა აბსოლუტურმა უმრავლესობამ³¹ (იხ. დანართი 2).

როგორც წესი, კანონმდებლობით განსაზღვრულია ხოლმე შემთხვევები, რაზეც არ შეიძლება რეფერენდუმის დანიშვნა. ასეთ საკითხებში ძალიან ხშირად ხვდება გადასახადები, ბიუჯეტი, შეწყალება და ამნისტია.

ჩვენი კვლევისათვის სასარგებლო იქნება თუ დამატებით მიმოვიხილავთ და გავაანალიზებთ ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებლობის თავისებურებებს.

გნახავთ როგორაა გათვალისწინებული უშუალო დემოკრატიის განხორციელება ამ ქვეყნებში და რა როლი აქვს რეფერენდუმს პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ, ასევე, სახელმწიფოს მართვის პროცესებში.

გასული საუკუნის მეორე ნახევარში რეფერენდუმმა საკმაოდ ფართო გამოყენება ჰპოვა აღმოსავლეთ ევროპის პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში. მაგალითად, ბულგარეთში, უნგრეთში, პოლონეთში და ლატვიაში ამ ინსტიტუტს საკმაოდ დიდი როლი აქვს მინიჭებული მათი უზენაესი კანონებით³².

ბულგარეთის კონსტიტუციის მე-10 მუხლით განსაზღვრულია, როგორც საერთო ეროვნული, ისე ადგილობრივი რეფერენდუმების ჩატარება, ხოლო მე-15 მუხლით განსაზღვრულია, რომ ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოებს შეუძლიათ მიიღონ გადაწყვეტილება ადგილობრივ დონეზე რეფერენდუმის ჩატარების თაობაზე³³.

პოლონეთის კონსტიტუციით რეფერენდუმის ჩატარება გათვალისწინებულია საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელების შემთხვევაში (საკონსტიტუციო რეფერენდუმი).

უნგრეთის კონსტიტუციის თანახმად, კონსტიტუციის დამტკიცება საჭიროებს რეფერენდუმით საბოლოო დამტკიცებას. ასევე, სხვადასხვა კონკრეტულად განსაზღვრულ პარლამენტის კომპეტენციაში არსებულ საკითხებზე, კანონებზე (გარდა ფინანსურისა და საერთაშორისო ვალდებულებებისა) შესაძლებელია რეფერენდუმის ჩატარება³⁴. უნგრეთის კანონი «ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ» (LXVI1990) ადგილობრივი რეფერენდუმების ჩატარებას სავალდებულოდ მოითხოვს ახალი ტერიტორიული ერთეულის შექმნასთან, ადგილობრივი ბიუჯეტის და გადასახადების, კადრების და სხვა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებთან დაკავშირებით, რომლებიც უშუალოდ მიეკუთვნება ადგილობრივი მმართველობის კომპეტენციას³⁵.

საგულისხმოა, რომ რეფერენდუმის თემას უკრაინის კონსტიტუციაშიც³⁶ სათანადო ყურადღება აქვს დათმობილი. აქ არის მთელი კარი, 69-74

მუხლები, რომლებიც მთლიანად შეეხება რეფერენდუმსა და არჩევნებს. 69-ე მუხლი განსაზღვრავს, რომ ხალხის ნება-სურვილის გამოხატვა ხორციელდება არჩევნების, რეფერენდუმის და უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებით. ამავე კარის 72-ე მუხლის შესაბამისად, რეფერენდუმს ნიშნავს ან ვერხოვნაია რადა³⁷, ან პრეზიდენტი თავად კონსტიტუციით დადგენილი სპეციფიკის მიხედვით. კონსტიტუციის 85-ე მუხლი კი ადგენს, რომ ვერხოვნაია რადა ნიშნავს უკრაინის ტერიტორიის შეცვლის შესახებ საყოველთაო რეფერენდუმს. ხოლო, კონსტიტუციის 106-ე მუხლის თანახმად, პრეზიდენტს აქვს უფლებამოსილება დანიშნოს რეფერენდუმი კონსტიტუციის ცვლილებებთან და საერთო სახალხო წინადადებასთან დაკავშირებით.

უკრაინის კონსტიტუციაში ჩამოყალიბებულია კონკრეტული საკითხები, რომლებზეც დაუშვებელია რეფერენდუმის მოწყობა. კერძოდ, 74-ე მუხლით საერთო უკრაინული რეფერენდუმის მოწყობა არ შეიძლება კანონპროექტებზე გადასახადების შესახებ, ბიუჯეტსა და ამნისტიაზე.

საყურადღებოა, რომ რეფერენდუმის დანიშვნის უფლებამოსილება გადანაწილებულია საკითხების მიხედვით ვერხოვნაია რადასა და უკრაინის პრეზიდენტს შორის. ვფიქრობ, რომ ეს საკმაოდ გონივრული ბალანსია და ნათლად წარმოაჩენს თუ რამდენად მნიშვნელოვანი ადგილი აქვს დათმობილი რეფერენდუმის ინსტიტუტს უკრაინის კანონმდებლობაში. ძალიან მნიშვნელოვანი დეტალია ისიც, რომ უკრაინის კონსტიტუციის შესაბამისად, აკრძალვა რეფერენდუმის მოწყობაზე ვრცელდება უშუალოდ კონკრეტულ საკითხებზე (საბიუჯეტო, გადასახადები, ამნისტია) და არა ზოგადად - კანონზე ან საერთაშორისო ხელშეკრულებაზე, ისე როგორც საქართველოს შემთხვევაში (შენიშვნა: შემდგომ თავში ვიხილავთ, რომ საქართველოში ასეთი სახის აკრძალვა ვრცელდება არა თემატურად არამედ ინსტიტუტების მიხედვით, კერძოდ, საქართველოში აკრძალულია რეფერენდუმის მოწყობა უშუალოდ კანონის მისაღებად ან გასაუქმებლად, საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირების ან დენონსირების გამო).

საინტერესო პროცედურებია გათვალისწინებული დანიის კონსტიტუციაში³⁸. კერძოდ, საკანონმდებლო საქმიანობაში და საკანონმდებლო პროცესში საკმაოდ მნიშვნელოვანი როლი აქვს დათმობილი რეფერენდუმს. დანიაში უშუალო დემოკრატია პირდაპირი მნიშვნელობითაა გაგებული. აქ ძალიან ბევრი სახელმწიფო მნიშვნელობის საკითხი მოითხოვს რეფერენდუმით აუცილებელ დამოწმებას. დანიის კონსტიტუციის 42-ე მუხლის თანახმად, კანონპროექტის მიღების პროცედურა იმდაგვარადაა შემოთავაზებული, რომ მისი მიღებიდან სამი სამუშაო დღის განმავლობაში ფოლკეტინგის³⁹ წევრთა არანაკლებ ერთ მესამედს უფლება აქვს მიმართოს ფოლკეტინგის თავმჯდომარეს და მოითხოვოს კანონპროექტის რეფერენდუმზე დაყენება. ამასთან, კონსტიტუცია იმპერატიულად განსაზღვრავს, რომ რეფერენდუმზე შესაძლო გატანისათვის განსაზღვრული სამი დღის ვადაში დაუშვებელია კანონპროექტის პრომულგირება (მეფის მიერ ხელმოწერა). 42-ე მუხლის მე-3 პუნქტით თუ კანონპროექტის შესახებ წამოყენებულია რეფერენდუმის მოთხოვნა, მაშინ ფოლკეტინგი გამოითხოვს ამ კანონპროექტს მისი მიღებიდან 5 დღის ვადაში. წინააღმდეგ შემთხვევაში მოქმედებს ამ მუხლის მე-4 პუნქტი და ფოლკეტინგი დაუყოვნებლივ აცნობებს პრემიერ-მინისტრს რეფერენდუმის ჩატარების აუცილებლობის თაობაზე. ეს უკანასკნელი ვალდებულია დანიშნოს რეფერენდუმი და ჩაატაროს იგი კანონპროექტის მიღებიდან არანაკლებ 12 და არაუმეტეს 18 დღისა. რეფერენდუმზე გამოითქმება ორი მოსაზრება, ან თანხმობა ან საწინააღმდეგო მოსაზრება.

აღსანიშნავია, რომ რეფერენდუმზე გადის ის კანონებიც, რომლებიც საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამო დაუყოვნებლივ იქნა მიღებული და ხელმოწერილი. უარყოფითი პასუხის შემთხვევაში კი მიღებული კანონი უქმდება.

მნიშვნელოვანია, რომ დანიის კანონმდებლობა ხალხის უშუალო ნებას უქვემდებარებს უმაღლესი საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლის ნებას. აქ კარგადაა გამოკვეთილი უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობის ფორმების მიერ ურთიერთკონტროლის დახვეწილი

მექანიზმები. დანიაში რეფერენდუმი გამოყენებულია, როგორც მძლავრი ურთიერთშეკავების მექანიზმი. აქ ხალხის უშუალო მმართველობის შესაძლებლობები იმდენად დიდია, რომ ფაქტიურად სრული კონტროლი მყარდება წარმომადგენლების საქმიანობაზე. დანიაში უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობის ფორმების დაპირისპირებისას, აშკარად იკვეთება, რომ საპირწონე უშუალო მმართველობისაკენ იხრება.

საგულისხმოა, რომ არის საკითხები, რომლებზეც დანიაშიც არ ტარდება რეფერენდუმი. მაგალითად, ფინანსური საკითხები, ასიგნებები, ხელფასი და პენსია, ნატურალიზაციის, ექსპროპრიაციის, გადასახადების და აგრეთვე არებული საერთაშორისო ვალდებულებების შეცვლა. აქაც ყურადღებამისაქცევია ის, რომ აკრძალვა განიხილება თემატურად, კონკრეტული საკითხის მითითებით და არა ზოგადად რაიმე ინსტიტუტუციის, კანონის ან სხვა მსგავსი აკრძალვების მიხედვით, ისე, როგორც წარმოდგენილია საქართველოს სინამდვილეში.

დანის მაგალითის შემდეგ, საინტერესო პარალელი შეგვიძლია გავავლოთ ლატვიის რესპუბლიკასთან. ეს შემთხვევა ორმაგად საინტერესოა, რადგან ლატვიაც პოსტსაბჭოთა სივრცის წარმომადგენელი, ახალი დემოკრატიისა და ამჟამად უკვე ევროკავშირის წევრი ქვეყანაა.

ლატვიის კონსტიტუციის⁴⁰ მე-6 თავში ცალკეა მოცემული საკანონმდებლო საკითხები და ამ ნაწილის საკმაოდ მნიშვნელოვანი ადგილი სწორედ რეფერენდუმის თაობაზე დებულებებს უკავია. საგულისხმოა, რომ საკანონმდებლო მომენტების გარდა, აქვე დაფიქსირებულია სახელმწიფოთა კავშირში (კერძოდ ევროპის კავშირში) გაწევრიანების რეფერენდუმით დამოწმების აუცილებლობაც. ლატვიის კონსტიტუციით კარგადაა მოწესრიგებული და უშუალო დემოკრატიის განხორციელებასთან დაკავშირებულ დებულებებს საკმაოდ დიდი ადგილი უკავია კანონმდებლობის თავში. კერძოდ, 72-ე მუხლის თანახმად, პრეზიდენტს უფლება აქვს ორი თვით შეაჩეროს სეიმის⁴¹ მიერ მიღებული კანონის გამოქვეყნება (შენიშვნა: ამ კონსტიტუციის შესაბამისად სეიმის მიერ

მიღებული კანონი პრეზიდენტის მიერ ქვეყნდება არანაკლებ 7 და არაუმეტეს 22 დღისა). ამასთან, პრეზიდენტი უკვე ვალდებულია შეაჩეროს კანონის გამოქვეყნება, თუ ამას მოითხოვს სეიმის წევრთა არანაკლებ ერთი მესამედი. აქ იგრძნობა პარალელი დანიის კონსტიტუციასთან, თუმცა, სახეზეა გარკვეული განსხვავებები.

კერძოდ, შეჩერებული კანონი წარედგინება ეროვნულ რეფერენდუმს, თუ ამის სურვილს გამოხატავს ამომრჩევლის არანაკლებ ერთი მეათედი. ასევე, განიხილება შემთხვევა, რომ კანონი აღარ წარედგინოს რეფერენდუმს თუ პარლამენტი თვითონ მიიღებს მას სამი მეოთხედის უმრავლესობით. ე.ი. აქაც იგრძნობა გარკვეული ურთიერთშეკავებისა და კონტროლის მექანიზმი ხალხის მიერ მმართველობის განხორციელების ორ საშუალებას – წარმომადგენლობით (სეიმი) და უშუალო (საზოგადოებას) მმართველობას შორის.

ლატვიის კონსტიტუციის შესაბამისად, პარლამენტს სჭირდება საკმაოდ დიდი უმრავლესობა, იმისათვის, რომ დაძლიოს რეფერენდუმზე მოსალოდნელი შედეგი. როგორიც არ უნდა იყოს საბოლოო შედეგი, ორივე შემთხვევაში ეს მექანიზმი საკმაოდ კარგად მოფიქრებული და დაბალანსებულია. მიმაჩნია, რომ სწორედ ასეთი მექანიზმები განაპირობებენ ქვეყანაში ჭეშმარიტ სახალხო მმართველობას, დემოკრატias, გაწონასწორებულ ცივილიზებულ პოლიტიკასა და კონტროლის მექანიზმების ეფექტიან მოქმედებას.

კონსტიტუციის 77-ე მუხლის მიხედვით თუ სეიმი შესწორებას შეიტანს კონსტიტუციის პირველ, მეორე, მესამე, მეოთხე, მეექვსე (ფუძემდებლური მუხლები) და 77-ე მუხლებიდან (შენიშვნა: საგულისხმოა, რომ ეს მოთხოვნა შეეხება თვითონ 77-ე მუხლსაც, რომელიც უშუალოდ ადგენს ამ მოთხოვნას) თუნდაც ერთ-ერთში, მაშინ ასეთი შესწორებები კანონის ძალას შეიძენს მხოლოდ სახალხო კენჭისყრით (რეფერენდუმით) დამტკიცების შემდეგ.

მნიშვნელოვანია, რომ ეს ნაწილიც გარანტიაა იმისათვის, რომ რომელიმე ხელისუფლების შტოს, ხალხის ნების დაუკითხვად და მათი უშუალო მონაწილეობის გარეშე, არ მოუხდეს რაიმე მნიშვნელოვანი, ფუძემდებლური

და ფუნდამენტური ცვლილების შეტანა კონსტიტუციაში, რაც პირველ რიგში იქნება ქვეყნისათვის საფრთხის შემცველი. ეს მუხლი არის დემოკრატიულობისა და სახალხო კონტროლის განხორციელების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი გამოვლინება და თუ სადმე საუბარია რეფერენდუმზე, აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული მსგავსი შემთხვევები.

აღნიშნული საკითხი სამაგალითოა საქართველოსათვის, რადგან ჩვენს კონსტიტუციაში, რომ ყოფილიყო მსგავსი მითითება და ხალხს ჰქონოდა უფლება მისი ნების დაუკითხავად არ მომხდარიყო კონსტიტუციაში ფუძემდებლური ხასიათის ცვლილებების შეტანა, მაშინ არ მივიღებდით იმ შედეგს, რომელიც დღეს გვაქვს. სამწუხაროა, მაგრამ ფაქტია, რომ 1995 წლის 24 აგვისტოს შემდეგ, საქართველოს კონსტიტუციაში ორ ათეულზე მეტი ცვლილებაა შეტანილი.

საგულისხმოა, ესტონეთის მაგალითი, სადაც «რეფერენდუმის შესახებ» კანონის თანახმად, შესაძლებელია კონსტიტუციაში ცვლილებების პროექტი გამოტანილ იქნეს რეფერენდუმზე⁴². აღნიშნული მოწმობს, რომ უშუალო დემოკრატიის საშუალებით ხალხს შეუძლია ცვლილებების განხორციელება ქვეყნის უზენაეს კანონში.

როდესაც საუბარია რეფერენდუმზე, შეუძლებელია არ ვახსენოთ შვეიცარია. საბანკო სექტორთან, სამთო-სათხილამურო ტურისტულ ინფრასტრუქტურასთან ერთად, კონსტიტუციური და რეფერენდუმის უნიკალური სისტემაც შვეიცარიის ერთ-ერთი სავიზიტო ბარათია.

შვეიცარია მნიშვნელოვნად გამოირჩევა სხვა ქვეყნებისაგან უშუალო დემოკრატიის განხორციელების თავისებურებებით და რეფერენდუმის როლის დომინანტობით სახელმწიფო მმართველობისა და თვითმართველობის განხორციელებაში. ეს არის სახელმწიფო სადაც ცოცხლობს და რეალურად ფუნქციონირებს დიდი მოაზროვნის ჟან ჟაკ რუსოს იდეები.

კონსტიტუციის და კანონის ცვლილებასთან დაკავშირებული საკმაოდ ხშირი რეფერენდუმები შვეიცარიის ძალიან კარგად ჩამოყალიბებული უშუალო

დემოკრატიის ტრადიციაა. ას წელზე მეტი ხნის განმავლობაში შვეიცარიაში ჩატარებულმა რეფერენდუმებმა, იქნებოდა ეს ფედერალურ, კანტონის თუ ადგილობრივ დონეზე, დაამტკიცა, რომ რეფერენდუმების სისტემა არის არა მხოლოდ თვითდამკვიდრების, არამედ ქვეყნის პოლიტიკური სისტემის სტაბილურობის უმთავრესი გარანტი⁴³.

შვეიცარიის კონფედერაციის კონსტიტუციის⁴⁴ პრეამბულის თანახმად, კონსტიტუციას ამტკიცებს უშუალოდ შვეიცარელი ხალხი და კანტონები. ხოლო, 51-ე მუხლის შესაბამისად, ყოველი კანტონი იღებს დემოკრატიულ კონსტიტუციას, რომლის მიღებაც ასევე საჭიროებს ხალხის თანხმობას. ასევე, გადასინჯვაც შესაძლებელია საარჩევნო უფლების მქონე პირთა უმრავლესობის მოთხოვნით. შვეიცარიის კონსტიტუციის მე-2 თავში მოცემულია მუხლები, რომლებიც არეგულირებს სახალხო ინიციატივისა და რეფერენდუმის განხორციელებისა და ჩატარების წესს. კერძოდ, 138-ე და 139-ე მუხლების შესაბამისად, დადგენილია ფედერალური კონსტიტუციის სრული და ნაწილობრივი გადასინჯვის შესახებ დებულებები. ამ მუხლებით ინიციატივის უფლება აქვს საარჩევნო უფლების მქონე 100 000 მოქალაქეს და მათ უფლება აქვთ შეიტანონ თავისი წინადადება გამოქვეყნებიდან 18 თვის განმავლობაში (შენიშვნა: აღსანიშნავია, რომ ეს წინადადებაც აუცილებლად უნდა დამტკიცდეს ხალხის მიერ საყოველთაო რეფერენდუმზე). ასევე სხვა საკანონმდებლო ინიციატივები განხილულია 139^ა და 139^ბ მუხლებში.

შვეიცარიის კონსტიტუცია პირდაპირ ასახელებს იმ საკითხებს, რაზეც აუცილებელია სავალდებულო რეფერენდუმის ჩატარება. ასევე, კონსტიტუციით დადგენილია ფაკულტატურული რეფერენდუმი. კერძოდ, 140-ე მუხლის შესაბამისად, სავალდებულო რეფერენდუმის ჩატარება აუცილებელია ფედერალური კონსტიტუციის გადასინჯვისას (შენიშვნა: აქ იგულისხმება სრული და ნაწილობრივი გადასინჯვა), კოლექტიური უსაფრთხოების ორგანიზაციაში ან ზესახელმწიფოებრივ თანამეგობრობაში შესვლისას, ფედერალური კანონების მიღების შემთხვევაში (შენიშვნა: ასეთ კანონებს არ უნდა გააჩნდეთ კონსტიტუციური საფუძველი და მათი მოქმედების ვადა არ

უნდა აღმატებოდეს ერთ წელს. ასეთი კანონები ხალხს რეფერენდუმზე წარედგინება მიღებიდან ერთი წლის განმავლობაში) და აგრეთვე იმ შემთხვევაში, თუ პალატები ვერ შეთანხმდებიან ფედერალური კონსტიტუციის სრულ გადასინჯვაზე.

141-ე მუხლის თანახმად, დადგენილია შემთხვევები, რაზეც რეფერენდუმის ჩატარება სავალდებულო არ არის, თუმცა, შესაძლებელია. კერძოდ, შვეიცარიის კანონმდებლობით ფედერალურ დონეზე არ არის გათვალისწინებული რეფერენდუმით უბრალო კანონების მიღება. ამ სფეროში გათვალისწინებულია მხოლოდ ე.წ. უარყოფელი რეფერენდუმის ჩატარება⁴⁵. ასეთი მოქმედება ხდება 50000 ამომრჩევლის ან 8 კანტონის მოთხოვნით პროექტის ოფიციალური გამოქვეყნებიდან 100 დღის განმავლობაში. მნიშვნელოვანია, რომ ამ შემთხვევაში თუ კანონი არ იქნება დამტკიცებული ის ძალას კარგავს. დაახლოებით ასეთივე წესი მოქმედებს ფედერალურ დადგენილებებთან დაკავშირებით, რომლებიც ძალას კარგავენ მიღებიდან ერთი წლის შემდეგ, თუ ამ პერიოდში არ მიიღებენ ხალხის თანხმობას.

ფაკულტატურული რეფერენდუმის საკითხები შეიძლება იყოს: ფედერალური კანონები, ნებისმიერი სახის ფედერალური კანონი, ან გადაუდებლად გამოცხადებული ფედერალური კანონი, რომელსაც მოქმედების ვადა ერთ წელზე მეტი აქვს, ასევე ფედერალური დადგენილებები და საერთაშორისო ხელშეკრულებები (შენიშვნა: აღსანიშნავია, რომ ფაკულტატური რეფერენდუმის საგანი შესაძლებელია გახდეს მხოლოდ ის საერთაშორისო ხელშეკრულებები, რომლებიც შეზღუდულნი არ არიან დროში და არ შეიძლება შეწყდნენ, ითვალისწინებენ საერთაშორისო ორგანიზაციაში შესვლას და შეიცავენ საკანონმდებლო დებულებებს, რომლებიც საჭიროებენ შემდგომ განვრცობას ფედერალურ კანონებში).

ძალიან მნიშვნელოვანი და ყურადღებამისაქცევია შვეიცარიის კონფედერაციის კონსტიტუციის 193-ე მუხლი. ამ მუხლის თანახმად ხალხს, ან პარლამენტის ერთ-ერთ პალატას შეუძლია მოითხოვოს კონსტიტუციის მთლიანი გადასინჯვა, რაზეც შესაძლებელია გადაწყვეტილება მიიღოს და დაადგინოს

ფედერალურმა კრებამ⁴⁶. კონსტიტუცია გვთავაზობს საკმაოდ მოქნილ გაწონასწორების და ურთიერთშეკვების მექანიზმს. კერძოდ, ამ მუხლის თანახმად, თუ ხალხი მოითხოვს და პალატები ვერ მიიღებენ გადაწყვეტილებას კონსტიტუციის სრულ გადასინჯვაზე, მაშინ ხალხი იღებს გადაწყვეტილებას რეფერენდუმზე და დადებითი შედეგის შემთხვევაში ხდება ორივე პალატის ხელახლა არჩევა.

ეს არის საუკეთესო მაგალითი უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობის ურთიერთობისა და ურთიერთკონტროლისა. ჩვენს მიერ ზემოთ განხილული მაგალითები მოწმობს თუ რა დიდი გავლენა აქვს ზემოხსენებული ქვეყნების კანონმდებლობაში რეფერენდუმსა და სახალხო ინიციატივას. ამ ანალიზიდან ჩანს, რომ დასახელებული ქვეყნების უმრავლესობის კანონმდებლობით ხალხი არის ის უშუალო სუბიექტი, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას უშუალოდ თავის ქვეყანაში მიმდინარე უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე. უმრავლეს დემოკრატიულ სახელმწიფოში კონსტიტუცია ადგენს ისეთი რეგულირების მექანიზმს, რომ ხალხის მიერ დადასტურების გარეშე არ მოხდეს ფუნდამენტური გადაწყვეტილებების მიღება.

განხილული მაგალითებიდან პირობითად შეგვიძლია გამოვყოთ სახელმწიფოების სამი ტიპი:

1. ქვეყნები, სადაც რეფერენდუმში ხალხის მონაწილეობის ხარისხი მაღალია. აქ გადაწყვეტილებები მიიღება უშუალოდ ხალხის მიერ მაღალი და საშუალო მნიშვნელობის საკითხებზე და რეფერენდუმები ტარდება როგორც ცენტრალურ ისე ადგილობრივ დონეებზე. ასეთ ქვეყნებში ნაკლებად შეზღუდულია რეფერენდუმისათვის განკუთვნილი საკითხები და მისი ჩატარების პროცედურები დახვეწილია;
2. ქვეყნები, სადაც ხალხის მონაწილეობის ხარისხი საშუალოა და რეფერენდუმები ტარდება მხოლოდ მნიშვნელოვან საკითხებზე.

შესაძლებელია ტარდებოდეს მხოლოდ ცენტრალურ დონეზე და ნაკლებად ადგილობრივზე (ან საერთოდ არა), საკითხები გარკვეულწილად შეზღუდულია და ჩატარების პროცედურა ნაკლებად მოქნილი.

3. ქვეყნები, სადაც ხალხის მონაწილეობის ხარისხი დაბალია ან საერთოდ არ არის. ასეთ ქვეყნებში ხალხი გადაწყვეტილებების მიღებაში პრაქტიკულად უშუალოდ არ მონაწილეობს. რეფერენდუმის შესახებ დებულებები კონსტიტუციებში ბუნდოვანია და ფორმალურად არსებობს, ადგილობრივ დონეზე საერთოდ არ არის გამოკვეთილი და არ არის შექმნილი მისი ჩატარების რეალური საკანონმდებლო გარემო (იხ. დანართი 3).

აღნიშნულ დიფერენციაციას კვლავ დავუბრუნდებით, როდესაც საუბარი გვექნება უშუალოდ საქართველოს მაგალითზე.

§2 წარმომადგენლობითი მმართველობის გენეზისი და მისი ტრანსფორმირება თანამედროვე პირობებში

უხსოვარი დროიდან უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭებოდა სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხებს. თავდაპირველად, განვითარების ადრეულ ეტაპზე არსებობდა მარტივი და ერთიანი სახელმწიფო ხელისუფლება. ამ დროს მთელი ძალაუფლება თავმოყრილი იყო ერთი პიროვნების ხელში და არ არსებობდა ამ ძალაუფლების განაწილების რაიმე ნიშანი. შემდგომ პერიოდში, რთულდება საზოგადოებრივი და სახელმწიფოებრივი სისტემები და საჭირო ხდება ხელისუფლების განხორციელების უფრო ეფექტიანი და სრულყოფილი მექანიზმის ჩამოყალიბება.

პირველი წარმომადგენლობითი ორგანოების წარმოშობა ობიექტური და სუბიექტური ფაქტორებიდან გამომდინარეობდა. მას წინ უსწრებდა ქვეყნის ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური მზაობა აღნიშნული ინსტიტუტის ჩამოყალიბებისათვის. ასევე, უკიდურესად მნიშვნელოვანი ფაქტორი იყო ის, რომ პირველი წარმომადგენლობითი ინსტიტუტების - პარლამენტების შექმნა განაპირობებდა მათთვის შესაბამისი ფუნქციების მინიჭებას. შესაბამისად, ჩნდებოდა აუცილებლობა, რომ ამ პერიოდიდან მომხდარიყო ხელისუფლების გადანაწილება ფაქტიურად არსებულ ხელისუფლების დანაყოფებს (შტოებს) შორის.

სწორედ ამ პერიოდიდან ხელისუფლების გადანაწილება გვევლინება, როგორც უმთავრესი ქვაკუთხედი, რომელიც განაპირობებს სახელმწიფო ინსტიტუტების, მათ შორის პარლამენტების, შემდგომ ჩამოყალიბებას და ხელს უწყობს ერთიანი სახელმწიფო მექანიზმის სრულყოფას.

საგულისხმოა, რომ პირველი პარლამენტები თავისი არსით წარმოადგენდნენ პოლიტიკური წონასწორობის ინსტიტუტებს და ისინი არ მოიაზრებოდნენ, როგორც ხალხის წარმომადგენლობით მმართველობის ორგანოებად. ხალხის წარმომადგენლობითი ფუნქცია პარლამენტებმა მიიღეს მას შემდეგ, რაც

საფუძველი ჩაეყარა პირველ დემოკრატიული მმართველობის პრინციპებს და დამკვიდრდა დემოკრატიული მმართველობის კონცეფციები.

როგორც ვხედავთ ხალხის წარმომადგენლობითი მმართველობის წარმოშობის უმთავრესი წინაპირობა ხელისუფლების დანაწილების კონცეფციაა. სწორედ იგი მოიაზრებს და ადგენს პარლამენტის ახლებურ, წარმომადგენლობით ფუნქციას. ის მნიშვნელოვან როლს ასრულებს კონსტიტუციური სახელმწიფოების ჩამოყალიბებასა და განვითარებაში. ხელისუფლების დანაწილების თეორიები და მათი ინტერპრეტაციები პრაქტიკაში უშუალოდ განაპირობებს სახელმწიფოებრივი მოწყობის მოდელსა და მექანიზმს.

ყურადღებას გავამახვილებ თვითონ ტერმინზე, - «ხელისუფლების დანაწილება». ქართულ სამართლებრივ ცნობიერებაში დღესდღეობით დამკვიდრებულია ტერმინი ხელისუფლების დანაწილება, ეს ტერმინი გამოყენებულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტშიც⁴⁷. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ უმრავლესობას ჰყავს ოპონენტებიც და ზოგიერთი მათგანი ფიქრობს, რომ ტერმინის, - «ხელისუფლების დანაწილება»-ს ნაცვლად, უნდა იყოს ტერმინი - «ხელისუფლების განაწილება». მაგალითად, ბატონი პაატა ცნობილაძე ამკვიდრებს ტერმინს, ხელისუფლების განაწილებას და არა დანაწილებას⁴⁸. ჩემი მოსაზრებით ყველაზე უფრო მისაღებია ტერმინი «ხელისუფლების დაყოფა». აღნიშნულს ამყარებს ის არგუმენტიც, რომ ეს ტერმინი ზუსტად გამოხატავს ინგლისური ტერმინის, “Separation of Power“-ის⁴⁹ აზრობრივ მნიშვნელობას. გარდა ამისა, ტერმინი, «ხელისუფლების დაყოფა» შინაარსობრივად პირდაპირ თავსდება მის არსობრივ მნიშვნელობაში, რაც გულისხმობს იმას, რომ ხელისუფლება არის ერთიანი და გარკვეული სპეციალიზაციის მიხედვით, ხდება მისი დაყოფა ხელისუფლების ცალკეულ შტოებს შორის.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, წინამდებარე ნაშრომში დავამკვიდრებთ, პრიორიტეტს მივანიჭებთ და შემდგომ ტექსტში ძირითადად გამოვიყენებთ ტერმინს -»ხელისუფლების დაყოფა«-ს.

ხელისუფლების დაყოფის შესახებ თეორიები ძალიან ძველია და მათი განვითარება შესაძლებელია გარკვეულ ეტაპებად. მისი ნიშნები შეგვიძლია ამოვიკითხოთ უძველესი სახელმწიფოების შესახებ მოღწეული ცნობებიდანაც. ანტიკური ეპოქის საბერძნეთში უკვე აღიარებდნენ ხელისუფლების დაყოფისა და სპეციალიზაციის პრინციპს. ხელისუფლების დაყოფამ პრაქტიკული გამოხატულება ჰპოვა ძველ რომშიც. მაგალითად, პოლიბიუსი აღნიშნავდა ძალაუფლების გარკვეულ დაყოფას, რომლის დროსაც ხელისუფლების შემადგენელი არცერთი ნაწილი არ აჭარბებდა მეორეს.⁵⁰ არსებული წყაროებიდან შეგვიძლია ვიმსჯელოთ, რომ ხელისუფლების დაყოფის თეორია და პრაქტიკა, პირველად ანტიკურ საბერძნეთში ჩაისახა. აუცილებელია აღინიშნოს, რომ ამ ტერმინის თავდაპირველი მნიშვნელობა არ მოიცავდა მის თანამედროვე გაგებას. პლატონისა და არისტოტელეს წარმოდგენები ზუსტად არ შეესაბამებოდა თანამედროვეობის რეალობას, თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ მათი თეორიები უკიდურესად პროგრესული იყო და პასუხობდა იმ დროის მოთხოვნებს. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ მათ მიერ განვითარებული თეორიები შეიძლება ჩაითვალოს საფუძველად შემდგომი ეპოქების თეორეტიკოსებისათვის. მაგალითისათვის შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ შემდგომი პერიოდის თეორეტიკოსები ეცნობოდნენ, აქტიურად იყენებდნენ და ხშირად ეყრდნობოდნენ მათ მოსაზრებებს.

ხელისუფლების დაყოფის ერთ-ერთი პირველი კონცეფცია გამოთქვა პლატონმა, რომელმაც დაასაბუთა, რომ სახელმწიფო სისტემაში უმნიშვნელოვანესი იყო შრომის დაყოფა. მისი მოსაზრებით სახელმწიფო სისტემაში უნდა მომხდარიყო შრომის დანაწილება და სხვადასხვა სუბიექტებს უნდა შეესრულებინათ საკანონმდებლო (კანოშემოქმედებითი), აღმასრულებელი (მმართველობით-ადმინისტრაციული) და სასამართლო (მართლმსაჯულებითი) საქმიანობა.

პლატონის მოსაზრებები მნიშვნელოვანად განავრცო არისტოტელემ, რომელმაც გარდა იმისა, რომ დაადასტურა სახელმწიფო სისტემაში შრომის დანაწილების აუცილებლობა, ასევე ცალკეული ხელისუფლების შტოები, როგორც

სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების აუცილებელი ატრიბუტები გამოყო კონკრეტულად და დასაბუთებულად. მისი თეორიის თანახმად, ხელისუფლება უნდა დანაწილებულიყო დამოუკიდებელ სახელმწიფო ორგანოებად. კერძოდ: საკანონმდებლოდ, სამთავრობო-ადმინისტრაციულად და სასამართლოდ. ხელისუფლების დაყოფის თეორიის შემდგომი განვითარება (შემდგომი ეტაპი) მცირე გამოხატულებას პოვებდა შუასაუკუნეების ევროპაში. ინგლისში, ნიდერლანდებში, საფრანგეთში, ავსტრიაში და სხვა სახელმწიფოებში. პირველი უძველესი პარლამენტის ნიშნები არსებობდა ისლანდიაში, რომელსაც ეწოდებოდა ალტინგი, ასევე მსგავსი ნიშნები არსებობდა ესპანეთშიც, სადაც პარლამენტის ფუნქციას ასრულებდა ე.წ. კორტესები. მნიშვნელოვანია ინგლისის როლი სადაც პირველყოფილ ბურჟუაზიასა და დიდებულთა შორის კომპრომისის შედეგად წარმოიშვა ერთ-ერთი პირველი აღიარებული პარლამენტი. პარლამენტის გარკვეული ჩანასახები XII-XIII საუკუნეების საქართველოშიც შეგვიძლია მოვიძიოთ, როდესაც დავით აღმაშენებლის მიერ შემოღებულ იქნა მთავრობა – ეგრეთწოდებული სავაზირო. ამ დროს არსებობდა ძლიერი და გამოცალკევებული სავაზირო (მთავრობა) მწიგნობართუხუცესის (პრემიერმინისტრის) ხელმძღვანელობით. ხელმწიფის კარის გარიგებით მტკიცდება, რომ მწიგნობართუხუცესი არის უმთავრესი პირი სავაზიროში და იგი წარმოადგენს მეფის შემდგომ პირველ პირს სამეფო ხელისუფლებაში⁵¹. ეს გადაწყვეტილება ცალსახად აჩვენებდა, რომ სამეფო ხელისუფლებაში იქმნებოდა ცალკე ორგანო, რომელიც აღჭურვილი იყო აღმასრულებელი ხელისუფლებით, შესაბამისი კომპეტენციითა და პასუხისმგებლობით. ხელისუფლების დანაწილების შემდგომი განვითარება მოხდა XII-XIII საუკუნეების საქართველოში, თამარის მეფობის პერიოდში.

გიორგი მესამის გარდაცვალების შემდგომ, როდესაც ტახტზე ავიდა მისი ასული თამარი, საქართველოში იმდენად ძლიერი იყო ზოგიერთი დიდგვაროვნის გავლენა, რომ თამარი იძულებული გახდა შეეზღუდა სამეფო ხელისუფლება⁵². მართალია მთლიანად არ შესრულდა ყუთლუ-არსლანის დასის მოთხოვნები, მაგრამ სამაგიეროდ მნიშვნელოვნად გაფართოვდა

დარბაზისა და სამფო საბჭოს უფლებები, ასევე შეიზღუდა სამეფო ძალაუფლება.

იმ დროისათვის არსებული ყუთლუ-არსლანის პოლიტიკური პროგრამა სახელმწიფო ხელისუფლების დაყოფის თვალსაზრისით თავისი მნიშვნელობით სცილდება საქართველოს ფარგლებს⁵³. ყუთლუ-არსლანი საკმაოდ პროგრესული პიროვნება და მაღალი კულტურის ადამიანი იყო⁵⁴, მის მოთხოვნაში ძალიან კარგად იყო ერთმანეთისაგან გამიჯნული და ხაზგასმული «განგებულება» და «სრულქმნა»⁵⁵. თუ დავაკვირდებით, შევნიშნავთ, რომ დღევანდელი გაგებით ეს იყო საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების განცალკევების მოთხოვნა, რაც გულისხმობდა კანონების გამოცემასა და მათ აღსრულებას. კერძოდ, «განგებულება» ნიშნავდა საკანონმდებლოს, ხოლო «სრულქმნა» კი -აღმასრულებელს.

აღნიშნული მოწმობს, რომ მართალია საქართველოში არ მოხდა ადრეული საპარლამენტო მონარქიის ჩამოყალიბება, მაგრამ ფაქტია, რომ ამისი ნიშნები აშკარად არსებობდა. შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ თუ არა შემდგომი ისტორიული პროცესები და მიმდინარე განვითარების შეჩერება, საქართველოში სულ მალე შეიქმნებოდა ხელისუფლების დაყოფის ერთ-ერთი პირველი პრეცედენტი და ჩამოყალიბდებოდა კონსტიტუციური მონარქიის ტიპის სახელმწიფო.

ხელისუფლების შტოებსა და ვერტიკალებს შორის ფუნქციათა განაწილების აუცილებლობაზე და მიზანშეწონილობაზე დიდი ქართველი მოაზროვნე, ილია ჭავჭავაძეც საუბრობდა⁵⁶.

მნიშვნელოვანია ხელისუფლების დაყოფის შესახებ თეორიების განვითარების შემდგომი ეტაპი, როდესაც საფუძველი ჩაეყარა თანამედროვე სახელმწიფოებრივი მოწყობის მოდელის წარმოშობასა და განვითარებას. ეს მოხდა აღორძინების ხანის საფრანგეთში და ინგლისში, XVII–XVIII საუკუნეების რევოლუციების დროს. პირველი ნაბიჯები ახალი ევროპისა და ახალი მსოფლიოს ჩამოყალიბების კერაში სწორედ ამ ქვეყნებში გადაიდგა, და

ეს გააკეთეს ადამიანებმა, რომლებიც იყვნენ მამამთავრები ახალი აზრისა და ახალი თეორიებისა.

დიდრო, რუსო, მონტესკიე იყვნენ პიროვნებები, რომლებმაც დაასაბუთეს კონსტიტუციური სახელმწიფოს არსებობის აუცილებლობა და უპირატესობა. ესენი იყვნენ ადამიანები, რომლებმაც გახსნეს პირველი სარკმელი და მსოფლიოს მოუვლინეს სამართლებრივი სახელმწიფოსა და დემოკრატიული მმართველობის პირველი პრეცედენტი.

სწორედ ჟან ჟაკ რუსოს «საზოგადოებრივი ხელშეკრულება» გახდა ერთ-ერთი პირველი საფუძველი სახელმწიფოს არსებობის გამართლებისა. «საზოგადოებრივი ხელშეკრულება»-ში სახელმწიფოსა და ადამიანს შორის არსებული ურთიერთობა მან წარმოგვიდგინა, როგორც ერთგვარი მოლაპარაკება სახელმწიფოსა და საზოგადოებას (თითოეულ ინდივიდს) შორის. ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს ფუნქციონირება გამართლებულია ისევ და ისევ ადამიანისათვის, მხოლოდ მის დასაცავად და, პირველ რიგში, მდგომარეობს სახელმწიფოსა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთვალდებულებების გაცვლაში. რუსოს მიაჩნდა, რომ ნორმალური და გამართლებული სახელმწიფოს არსებობა თავის თავში აუცილებლად უნდა მოიცავდეს, ადამიანებისაგან სახელმწიფოსათვის, საკუთარ თავისუფლებების შეზღუდვის ხარჯზე, თავისი უფლებების გადაცემას.

დაახლოებით იგივე აზრს ავითარებდნენ ამავე პერიოდის ინგლისელი, გერმანელი და ევროპის სხვა მოწინავე ქვეყნების უდიდესი მოაზროვნეები: ჰობსი, ლოკი, მონტესკიე, კანტი და სხვები.⁵⁷ მნიშვნელოვანია და აღნიშვნის ღირსია აღორძინების ეპოქის ერთ-ერთი ყველაზე უფრო თვალსაჩინო წარმომადგენელი ნიკოლო მაკიაველი, რომელიც თავის ნაწარმოებში «მთავარი» ხაზს უსვამს სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალიზებულ ერთიანობას⁵⁸. ასევე, აღსანიშნავია ჟან ბოდენის შეხედულებები⁵⁹, რომელიც ასევე აღიარებდა ხელისუფლების დანაწილების აუცილებლობას, თუმცა, სახელმწიფოს უმთავრეს ნიშნად სუვერენიტეტს მიიჩნევდა⁶⁰.

სახელმწიფოს არსებობის აუცილებლობას ამტკიცებდა ჰობსი, იგი დაახლოებით იგივე აზრს ავითარებდა რასაც ჟან ჟაკ რუსო, მხოლოდ იმ განსხვავებით, რომ მისთვის სხვა ამოსავალი წერტილი არსებობდა. მისი აზრით, სახელმწიფოს შექმნის აუცილებლობა განპირობებული იყო ე.წ. «ბუნებრივი მდგომარეობით» და გამომდინარეობდა არა ადამიანთა თანასწორობის, თავისუფლების და ბედნიერი მომავლისაკენ სწრაფვით, არამედ, ადამიანების მიერ ერთმანეთის მტრობითა და შუღლით. იგი ამტკიცებდა, რომ ადამიანში ბუნებრივად არის ჩადებული ურთიერთგანადგურების კოდი და რადგან ისინი მოქმედებენ პრინციპით «კაცი კაცისთვის მგელია», იმისათვის, რომ სრულად არ ამოწყდნენ, თვითგადარჩენის ინსტიქტიდან გამომდინარე (რომ არ მოხდეს მათი თვითგანადგურება), იძულებულნი არიან დაუკავშირდნენ ერთმანეთს და ერთი საერთო მიზნით შექმნან სტაბილური გაერთიანება. ჰობსის მიხედვით მსგავსი წარმონაქმნის დანიშნულება ადამიანთა კონსოლიდაციაა, რომელიც იქმნება გარკვეული უფლებების შეზღუდვის ხარჯზე მათი დაცვისა და თვითგადარჩენის მიზნით.⁶¹

აღსანიშნავია, რომ შ. მონტესკიე დაეთანხმა ჰობსის მოსაზრებას, თუმცა, გააკრიტიკა იმის გამო, რომ იგი ბუნებრივ მდგომარეობას უწოდებდა «ყველას ომს ყველას წინააღმდეგ». მონტესკიეს აზრით ძალაუფლებისა და ბატონობის სურვილი რთულია და დამოკიდებულია მრავალ სხვა იდეაზე, რის გამოც წარმოუდგენელია იგი იყოს პირველადი.

ჰობსის მოსაზრებით სახელმწიფო ხელისუფლების მთავარი წყარო იყო ხალხი და შესაბამისად მას უნდა მიეღო ყველა კანონი პლებისციტის⁶² საშუალებით და არა პარლამენტის⁶³. ამ აზრს დაახლოებით იზიარებს მონტესკიეც, თუმცა, იმ განსხვავებით, რომ მისი აზრით კანონშემოქმედება პარლამენტის კომპეტენციაა და ხალხმა უნდა მოახდინოს ამ უფლებამოსილების დელეგირება ამ ორგანოზე.

ამავე აზრს ავითარებს იმანუელ კანტი, როდესაც წამოჭრის საერთო საზოგადოებრივი სამოქალაქო საზოგადოების შექმნის აუცილებლობის

საკითხს და აღიარებს მას როგორც ბუნებიდან და გარემო პირობებიდან გამომდინარე აუცილებლობას. მას მიაჩნდა, რომ «მხოლოდ ადამიანის თავისუფლებაზე დაფუძნებულ საზოგადოებას ძალუმს განავითაროს მთავარი და უზენაესი მიზანი, რისთვისაც იღწვის ადამიანი, – ადამიანის ყველა შესაძლებლობები.» კანტის აზრით, სწორედ ასეთ საზოგადოებაშია შესაძლებელი სრულყოფილად განვითარდეს ადამიანის ყველა შესაძლებლობა და დამკვიდრდეს სრული თავისუფლების შეგრძნება.

ჯ. ლოკის მოსაზრებითაც სახელმწიფო ხელისუფლების უზურპაციის თავიდან ასაცილებლად და ადამიანის ბუნებითი თავისუფლების უზრუნველყოფისათვის ერთიანი ხელისუფლება დანაწილებული უნდა ყოფილიყო საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და ფედერაციულ ხელისუფლებებად⁶⁴. ლოკის მოსაზრებით ხელისუფლებებს შორის უზენაესი ძალაუფლებით უნდა გამორჩეულიყო საკანონმდებლო ხელისუფლება და სხვა დანარჩენი უნდა ყოფილიყვნენ მასზე დამოკიდებულნი. თუმცა, მას ასევე მიაჩნდა, რომ საკანონმდებლო ხელისუფლების უზენაესი ხასიათი სულაც არ ნიშნავდა იმას, რომ დანარჩენ ხელისუფლებებს არ შეეძლოთ მასზე გავლენის მოხდენა. აღსანიშნავია, რომ ლოკის მოსაზრებებზე დაყრდნობით მონტესკიემ კიდევ უფრო განავითარა ხელისუფლების დაყოფის თეორია.

შ. ლ. მონტესკიეს⁶⁵ მიაჩნდა, რომ სახელმწიფოში პოლიტიკური თავისუფლება და ადამიანის ბუნებითი თავისუფლების უზრუნველყოფა შესაძლებელია განპირობებული იყოს მხოლოდ ხელისუფლების გონივრული დანაწილებით. მისი მოსაზრებით დემოკრატიულ სახელმწიფოში ხალხი დაყოფილია გარკვეულ კლასებად და სწორედ ამ დაყოფის ხასიათში ვლინდება კანონმდებლის საქმიანობა. მონტესკიეს აზრით ჭეშმარიტ დემოკრატიაში ხალხი უნდა ადგენდეს კანონებს და მათგან უნდა გამომდინარეობდეს ჭეშმარიტი ძალაუფლება. მონტესკიეს მიაჩნდა, რომ სახელმწიფო ხელისუფლება იმდაგვარად უნდა იყოს გადანაწილებული, რომ არავის ჰქონდეს მისი ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობა.

მონტესკიეს უმთავრესი დამსახურებაა ის, რომ მისმა თეორიებმა ხელი შეუწყო ხელისუფლების დაყოფის იდეის დამკვიდრებას და მან საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან ერთად პირველმა გამოყო სასამართლო ხელისუფლებაც⁶⁶.

მნიშვნელოვანი და საყურადღებოა ჯეიმს მედისონის მოსაზრებებიც. მასაც მიაჩნდა, რომ უპრიანია ერთმანეთისაგან გაიმიჯნოს საკანონმდებლო, სასამართლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება იმდენად, რამდენადაც ეს შესაძლებელია.⁶⁷

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ ამ თეორიებში გათვალისწინებულია ხელისუფლების სამი შტოს დამოუკიდებლობის აუცილებლობა. ამასთან მნიშვნელოვანია, რომ თითოეული მეცნიერის მოსაზრებაში მკვეთრად იკვეთება, რომ დამოუკიდებლობასთან ერთად ხელისუფლების შტოების უმთავრეს ფუნქციად განიხილება მათ მიერ ურთიერთკონტროლის ფუნქციების ფლობის აუცილებლობა.

ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ ეს ფუნდამენტური თეორიები, ხელისუფლების დაყოფის (გადანაწილების) პირობებში, უკვე ნათლად განსაზღვრავს პირველი წარმომადგენლობითი ორგანოების როლს და მათ კომპეტენციას. მიუხედავად განსხვავებული მოსაზრებებისა, მკვიდრდება აზრი, რომ წარმომადგენლობითი ორგანო - პარლამენტი არის ორგანო, რომელიც აღჭურვილია ხალხის წარმომადგენლობითი მანდატით და ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას. უშუალო და წარმომადგენლობით მმართველობას შორის ფუნქციების განაწილების შესახებ არსებული სხვადასხვა მოსაზრებების მიუხედავად, იქმნება საერთო აზრი, რომ ორივე უაღრესად მნიშვნელოვანია ჭეშმარიტი დემოკრატიისათვის. აქვე უნდა დავსძინოთ, რომ აუცილებელად მიგვაჩნია საკანონმდებლო საკითხები დელეგირებულ იყოს ხალხის მიერ უშუალოდ პარლამენტზე.

სხვადასხვა მაგალითების განხილვის ფონზე ვნახავთ, რომ თანამედროვე დემოკრატიებში ყველაზე უფრო კარგად მუშაობს ხალხის უშუალო და

წარმომადგენლობითი მმართველობის განხორციელების შეთანაწყობილი, ურთიერთდამოკიდებული და დაბალანსებული სისტემა, თუმცა, მიუხედავად აღნიშნულისა არ უნდა დავივიწყოთ, რომ ხელისუფლების დაყოფის შესახებ პირველი თეორიები მნიშვნელოვანი წინაპირობა იყო პირველი პარლამენტების წარმოშობისა და მათი განვითარებისათვის.

აღსანიშნავია, რომ XIX-XX საუკუნეების მიჯნაზე შექმნილმა რეალობამ ეჭვის ქვეშ დააყენა კლასიკური ხელისუფლების დაყოფისა და უფლებამოსილებათა შტოებს შორის გადანაწილების პრაქტიკულობა და ცალსახად საწინააღმდეგო არგუმენტაციები წარმოშვა. ამ პერიოდისათვის შექმნილმა რეალობამ აჩვენა, რომ ძალაუფლების საწონი აშკარად აღმასრულებელი ხელისუფლებისაკენ იხრებოდა და შესაბამისად, გაჩნდა მოსაზრება, რომ ხელისუფლების დანაწილების თეორია არაპრაქტიკულია და არ შეესაბამება შექმნილ რეალობას.

ზემოთ განხილული თეორიები მნიშვნელოვნად წარმოაჩენს ხელისუფლების დანაწილების აუცილებლობას და სახავს გზებს მისი პრაქტიკული რეალიზებისათვის. პრაქტიკაში ხელისუფლების დაყოფისა და მის შტოებს შორის ურთიერთშეკავების პრინციპის დანერგვა კონსტიტუციონალიზმის და ჭეშმარიტად კონსტიტუციური და დემოკრატიული სახელმწიფოს მოწყობის ერთ-ერთი უმთავრეს წინაპირობაა. წამყვანი მეცნიერები, ფილოსოფოსები და სამართალმცოდნეები ყოველთვის ცდილობდნენ იმ ოქროს შუალედის პოვნას და ხელისუფლების შტოებს შორის ურთიერთშეკავების ყველაზე უფრო სასურველი მოდელის ჩამოყალიბებას, რომელიც შესაძლებელს გახდიდა ჭეშმარიტი კონსტიტუციონალიზმისა და დემოკრატიის ჩამოყალიბებას.

ამისი მაგალითებია ინგლისისა და საფრანგეთის რევოლუციები რომლებიც გამოწვეული იყო არა მხოლოდ არსებული ხელისუფლების დამხობის, არამედ ხელისუფლებას (ძალაუფლებას) და თავისუფლებას (მოქალაქის უფლებები) შორის ოქროს შუალედის პოვნის აუცილებლობით. სწორედ ამის გამოა, რომ ხელისუფლების დაყოფა მიეკუთვნება ძირითად კონსტიტუციურ პრინციპებს და ამ გამოცდილების საფუძველზე თითქმის ყველა ნორმალურ ქვეყანაში

არის მისწრაფება, რომ ბალანსი უზრუნველყოფილი იყოს როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების შტოებს შორის, ისე სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის.

ხელისუფლების დაყოფის პრინციპი, ლოკისა და მონტესკიეს გავლენით, თავისთავად გულისხმობდა სახელმწიფოს ხსნას უზურპაციისგან. სწორედ ამიტომაც ხელისუფლების დაყოფის პრინციპი როგორც პოლიტიკურ-სამართლებრივი, ისე კონსტიტუციური პრინციპია, რომელიც მოიაზრება ნებისმიერი დემოკრატიული სახელმწიფოს ორგანიზაციულ სტრუქტურაში და რომლის გარეშეც წარმოუდგენელია ლიბერალური სახელმწიფოს მშენებლობა და დემოკრატიული ღირებულებების მქონე სახელმწიფოს ფუნქციონირება.

თანამედროვე მსოფლიოში ხელისუფლების დაყოფის ზოგადმა კონცეფციამ გარკვეულ შემთხვევებში ცვლილებები განიცადა. მაგალითისათვის შეიძლება მოვიყვანოთ შვედეთის კონსტიტუცია, სადაც საუბარია მე-4, ეგრეთ წოდებულ «საკონტროლო ხელისუფლებაზე»⁶⁸ ასეთივე გამონაკლისები შესაძლებელია ვნახოთ ალჟირისა და ნიკარაგუას შემთხვევაში. ზოგიერთ სახელმწიფოში ხუთი ხელისუფლებაა გამოყოფილი, მაგრამ მიუხედავად ყოველივესი შეგვიძლია დასაბუთებით ვთქვათ, რომ ხელისუფლების დაყოფის მთავარ თეორიად და პრინციპად მაინც რჩება ხელისუფლების დაყოფა სამ ნაწილად.

ხელისუფლების შტოების ურთიერთდამოკიდებულება მრავალი მეცნიერისათვის საკმაოდ დიდი ინტერესის საგანს წარმოადგენდა და წარმოადგენს. თითოეული მკვლევარი ცდილობს იპოვოს უფლებამოსილებათა დაყოფისა და გაწონასწორების ისეთი მექანიზმი, რომელიც შესაძლებელს გახდის სახელმწიფო აპარატის გამართულ და გაწონასწორებულ მუშაობას.

ხელისუფლების შტოებს შორის უფლებამოსილებათა განაწილება და მათი ურთიერთშეკავება სამართლებრივი სახელმწიფოს შექმნის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ატრიბუტია. ხელისუფლება ეს არ არის ერთი სამსახოვანი, არამედ არის სამი დამოუკიდებელი შტო. «არსებობს არა ერთი და ერთიანი ხელისუფლების სამი შტო, არამედ, სამი ხელისუფლება, რომელთაც აქვთ

ერთი საერთო მიზანი და ამ მიზანს აღწევენ ურთიერთშეზღუდვის ხარჯზე»⁶⁹.

ხელისუფლების შტოებს შორის ყოველთვის უნდა იყოს ურთიერთბალანსი. ხელისუფლების დაყოფის კონცეფცია უწინარესად გულისხმობს შეკავებისა და საპირწონეთა სისტემის არსებობას⁷⁰.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ პარლამენტის თანამედროვე ფუნქციებით აღჭურვაში ხელისუფლების დაყოფამ უდიდესი როლი შეასრულა. ეს იყო თანმიმდევრული და დროში თანმხვედრი პროცესი, რომელიც თანდათანობით ვითარდებოდა და იძლეოდა სახელისუფლებო მექანიზმის მოწყობის სხვადასხვა ნაირსახეობას.

აღსანიშნავია, რომ მოგვიანებით ხელისუფლების დაყოფის პრინციპი კიდევ უფრო ვითარდება და ჩნდება ახალი, ე.წ. სპეციალიზაციის პრინციპი. სახელმწიფოს სამი უმთავრესი ფუნქციიდან ვითარდება ხელისუფლების სამი შტო და თითოეულს მხოლოდ მისთვის დამახასიათებელი სფეროები ფუნქციები და დასახელება შეესაბამება. სწორედ ამ დროისათვის ხდება ტერმინოლოგიის დალაგება და საბოლოოდ განისაზღვრება, რომ სახელმწიფოს მეთაური და მთავრობა შეიძლება იყოს აღმასრულებელი ხელისუფლება და პარლამენტი კი მხოლოდ საკანონმდებლო. ამასთანავე აქვე დამკვიდრებულ იქნა წარმოდგენა, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება აუცილებლად დამოკიდებულია საკანონმდებლოზე⁷¹. ეს ნიშნავდა, რომ აქ ჩნდება და ინერგება ახალი კონცეფცია, ახალი ურთიერთდამოკიდებულების მოდელი საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ორგანოებს შორის. იქმნება საყოველთაოდ აღიარებული დოქტრინა და ყალიბდება მოსაზრება, რომ მთავრობა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. ეს კი უკვე სახელმწიფოსა და სამართლის განვითარების სრულიად ახალი ეტაპია. ეს უკვე სახელმწიფო კონტროლის წარმოშობის წინაპირობაა, სადაც ხალხს თავისი წარმომადგენლების საშუალებით შეუძლია განახორციელოს კონტროლი აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე.

ხელისუფლების დაყოფის აუცილებლობა გამოიწვია პირველი წარმომადგენლობითი ორგანოების წარმოშობამ. ხალხის მიერ წარმომადგენლების საშუალებით მმართველობის განხორციელებამ განაპირობა მრავალ-ხელისუფლებიანობის წარმოქმნა, მისი შემდგომი განვითარება და დახვეწა. სწორედ ხალხის წარმომადგენლობითი ორგანო - პარლამენტი გახდა პოლიტიკურ-სამართლებრივი ინსტიტუტი, რომლის წარმოშობის შემდეგაც გაჩნდა დაშვება, რომ საქმეები შეიძლება გადანაწილდეს ხელისუფლების შტოებს შორის, ამასთან ისე, რომ ერთმა შტომ, დადგენილ ფარგლებში, შეძლოს მეორის საქმიანობის კონტროლი⁷². ამ შემთხვევაში, უკვე რთულდება ურთიერთობები და ჩნდება ხელისუფლების სუბიექტებს შორის ფუნქციების მკვეთრი გადანაწილების აუცილებლობა.

ხალხის წარმომადგენლების ორგანოს - პარლამენტის ფუნქციები და მისი როლი დამოკიდებულია და ძირითადად განისაზღვრება სახელმწიფოებრივი მოწყობით, კერძოდ, კი, სახელმწიფო მმართველობის ფორმით. იმას, თუ რა კონკრეტული ფორმის მმართველობა აქვს სახელმწიფოს – საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ შერეული ძალიან დიდი და გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება, იმისათვის, თუ როგორი იქნება სახელმწიფო მმართველობაზე წარმომადგენლების მეშვეობით ხალხის კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობანი, დემოკრატიის ხარისხი და დონე.

უნდა აღინიშნოს, რომ პარლამენტის როლი მნიშვნელოვანია მმართველობის ნებისმიერი ფორმის პირობებში. როგორი შეზღუდული უფლებებიც არ უნდა ჰქონდეს პარლამენტს, როდესაც მისი არსებობა თეორიულად მაინც გარანტირებულია, უკვე არის იმედი, რომ აქ იარსებებს ჭეშმარიტად კონსტიტუციური, სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფო.

ნიშანდობლივია, რომ პარლამენტი ჩამოყალიბდა ხალხის წარმომადგენლობით ინსტიტუტად, რომელიც აღმოჩნდა ყველაზე უფრო საუკეთესო საყრდენი ჭეშმარიტი დემოკრატიის დამკვიდრებისათვის. ნათელი გახდა, რომ პარლამენტი პროგრესის შედეგია და იგი საჭიროა იმ ხალხისათვის, რომელიც წარმოადგენს შემდგომი პროგრესისა და განვითარების დასაბამს. თავისი

ფუნქციებიდან, ნდობის დიდი მანდატიდან და ლეგიტიმაციის ხარისხიდან გამომდინარე, პარლამენტი ჩამოყალიბდა როგორც ლიდერი ხელისუფლების დანარჩენ შტოებს შორის. სწორედ მის უფლებამოსილებაში შევიდა საკანონმდებლო საქმიანობა და სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა.

ამ უმთავრესი ფუნქციებიდან გამომდინარე, ხალხის წარმომადგენლების უშუალო კომპეტენცია ბუნებრივად ხდება ისეთი უფლებამოსილებებიც, რომლებიც შესაძლებელს გახდის გადამოწმებას, თუ რამდენად სწორედ ხორციელდება მის მიერ განსაზღვრული პოლიტიკა. შესაბამისად, პარლამენტი იძენს ისეთ უმნიშვნელოვანეს ფუნქციას, როგორიცაა აღმასრულებელი ხელისუფლების (მთავრობის) საქმიანობის კონტროლი.

აღსანიშნავია, რომ ხელისუფლების დაყოფისა და შტოებს შორის ურთიერთშეკავების პირველი შემთხვევები ასახული და დოკუმენტურად დამტკიცებულია პირველ კონსტიტუციებში.

ადრეული კონსტიტუციებიდან მნიშვნელოვანია შვეიცარიის 1798 წლის კონსტიტუცია, რომელშიც ცალსახად იგრძნობა პარლამენტის, როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოს გაძლიერების ტენდენცია. ამ კონსტიტუციაში აშკარაა აღმასრულებელი ხელისუფლების დაქვემდებარების ტენდენცია.

მნიშვნელოვანია საფრანგეთის 1791 და 1795 წლების კონსტიტუციებიც, სადაც საკმაოდ დიდი აქცენტები გაკეთებულია და ყურადღება გამახვილებულია ხელისუფლების დაყოფაზე, კერძოდ, კონსტიტუციის მაშინდელი რედაქცია მნიშვნელოვან ყურადღებას უთმობდა და წარმოაჩენდა აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლებების უფლებამოსილებების გამიჯვნასა და დაყოფას.

აღსანიშნავია, რომ აშშ-ს კონსტიტუცია ითვალისწინებდა ინგლისის მე-17 საუკუნის წყობას, თუმცა, მისმა შემდგენელმა გაითვალისწინა არა მხოლოდ ემპირიული მხარე, არამედ მას მისცა სისტემური და პრაქტიკული სახე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, აშშ-ს კონსტიტუციაში ხელისუფლების დაყოფას

მიეცა პრაქტიკული ხასიათი და ძირითადი აქცენტი გაკეთდა იმაზე, რომ ხელისუფლების დაყოფა მომხდარიყო რეალურად და სპეციალიზაციის ხარჯზე. ამ შემთხვევაში აშშ-ს კონსტიტუციით მკაცრად განისაზღვრა პარლამენტის ფუნქციები და დადგინდა, რომ მხოლოდ მის კომპეტენციაშია საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელება. ამასთანავე, პარლამენტს მიეცა პრეზიდენტის იმპიჩმენტის განხორციელების შესაძლებლობა. ეს თავისთავად გულისხმობდა პრეზიდენტის სისხლისსამართლებრივ და პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას და წარმოადგენდა პარლამენტის უმთავრეს საკონტროლო უფლებამოსილებას. აშშ-ს კონსტიტუცია აღიარებს ხელისუფლების დაყოფის პრინციპს და კონგრესს ანიჭებს საკანონმდებლო და საკონტროლო უფლებამოსილებას. ვოოდროვ ვილსონის მოსაზრებით «კონსტიტუცია არ არის სუფთა იურიდიული დოკუმენტი, არამედ ის არის სიცოცხლის მანქანა და მისი ძალა არის საუკუნეების ძალა»⁷³. უნდა აღინიშნოს, რომ აუცილებელი არ არის ყველაფერი ეს დაფიქსირდეს კონსტიტუციაში ან რომელიმე სხვა კანონსა თუ ორგანულ კანონში, არამედ აუცილებელი და საჭიროა, რომ აღნიშნული პრინციპი რეალურად ასახავდეს ქვეყნის მმართველობის სისტემას და წარმოადგენდეს მისი ფუნქციონირების ქვაკუთხედს.

საბოლოოდ შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ თავდაპირველი დემოკრატიული კონსტიტუციური რეჟიმები საკმაოდ ძლიერ აქცენტს აკეთებდა ხელისუფლების დაყოფაზე და ასევე, ამ დანაწილების მნიშვნელოვან ქვაკუთხედად წარმოაჩენდა წარმომადგენლობით ორგანოს - პარლამენტს, რომელსაც როგორც წესი ანიჭებდა აღმატებულ ფუნქციას ხელისუფლების სხვა შტოებთან მიმართებაში. ეს იყო პირველი და კლასიკური მოდელები და ისინი წარმოადგენდნენ იმ დროისათვის ყველაზე პროგრესულ ინსტიტუციებს. მათი არსებობა იყო შედეგი და ნიშანი უდიდესი მოაზროვნეების მოსაზრებების ხორცშესხმისა. სწორედ ამ პერიოდში მოხდა პირველი ქმედითი პარლამენტების წარმოქმნა და მათი რეალური ფუნქციებით აღჭურვა.

პარლამენტების გაძლიერება და მთავრობის მათზე დაქვემდებარების გაზრდა განაპირობებდა პარლამენტის, როგორც საკანონმდებლო და წარმომადგენლობითი ფუნქციების გაძლიერებას. ასევე, მისი საკონტროლო ფუნქციების წარმოქმნასა და გაძლიერებას. აღნიშულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ პარლამენტი იყო ხელისუფლების ერთ-ერთი შტო, რომელსაც ენიჭებოდა განსაკუთრებული მნიშვნელობა და აღმატებული ადგილი სხვა შტოებთან მიმართებაში. მისი ადგილიდან და მასზე დაკისრებული ფუნქციების მნიშვნელობიდან გამომდინარე, პარლამენტი ყოველთვის რჩებოდა და რჩება უმთავრეს ორგანოდ, რომელზეც მოდის ხელისუფლების შტოებს შორის ძალაუფლების განაწილებისა და ურთიერთშეკავების უმეტესი წილი.

სხვადასხვა მკვლევართა ნაშრომების ანალიზის შედეგად ჩანს, რომ პარლამენტი იკვეთება, როგორც ლიდერი ხელისუფლების დანარჩენ შტოებს შორის.

პარლამენტების წარმოშობასთან ერთად წარმოიშვა ისეთი სამართლებრივი კატეგორია, როგორიცაა – პარლამენტარიზმი. კლასიკურ თეორიებში ხშირად ერთმანეთისგან გამოყოფენ პარლამენტსა და პარლამენტარიზმს. მიღებულია მოსაზრება, რომ პარლამენტარიზმი წარმოუდგენელია პარლამენტის გარეშე. თუმცა, ზოგიერთ მეცნიერს მიაჩნია, რომ პარლამენტარიზმი არის მხოლოდ ის სისტემა სადაც პარლამენტს უკავია დომინირებული მდგომარეობა (აქ იგულისხმება საპარლამენტო ტიპის რესპუბლიკები). მათი აზრით პარლამენტარიზმი არის იქ სადაც პარლამენტს შეუძლია შექმნას მთავრობა. პარლამენტარიზმის ცნებაში იგულისხმება სახელმწიფო ხელმძღვანელობის ისეთი ფორმა, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში პარლამენტს ეკუთვნის წამყვანი ადგილი და მას აქვს სრულფასოვანი საკონტროლო უფლებამოსილება აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე, აგრეთვე დეპუტატებს გააჩნიათ პრივილეგირებული მდგომარეობა და ისინი დამოუკიდებლები არიან პარლამენტისაგან⁷⁴.

როგორც არ უნდა იყოს მოსაზრებები პარლამენტისა და პარლამენტარიზმის შესახებ, ერთი რამ ცხადია - პარლამენტი არის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, იგი არის ხალხის მიერ არჩეული და ზუსტად პასუხობს დემოკრატიის (ხალხის მმართველობა) პირდაპირ აზრობრივ მნიშვნელობას. პარლამენტს, როგორც ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლების ორგანოს, მინიჭებული აქვს უმნიშვნელოვანესი სახელმწიფო ფუნქცია - საკანონმდებლო საქმიანობის განხორციელება. რაც გულისხმობს, იმას, რომ მხოლოდ იგი შეიმუშავებს და მიიღებს უმთავრეს საკანონმდებლო აქტებს, განსაზღვრავს და წარმართავს პოლიტიკის უმთავრეს მიმართულებებს.

აღნიშნულიდან გამომდინარეობს, რომ ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო უშუალოდ ახორციელებს ძირითადი პოლიტიკის განსაზღვრას და პირდაპირ მონაწილეობს ყველა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მიღებასა და დამოწმებაში.

ზემოაღნიშნულ ფუნქციებს თუ დავამატებთ აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებებსაც, ცხადი გახდება, რომ პარლამენტი მართლაც წარმოადგენს წამყვან სახელისუფლებო შტოს უმაღლესი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა ერთიან სისტემაში.

საგულისხმოა აღინიშნოს, რომ თეორიულად ყველაფერი ისე გამოიყურება, როგორც განვიხილეთ, თუმცა, არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ პოლიტიკაში და სამართლებრივ მეცნიერებებში თეორია და პრაქტიკა ყოველთვის არ შეესაბამება ერთმანეთს. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ არ არსებობს ერთი მოდელი და ერთი ფორმულა, რომელიც მისაღები იქნებოდა ყველასათვის. აღნიშნულიდან გამომდინარე, არის სხვადასხვა მოდელების ნაირსახეობა და მრავალფეროვნება, რომელთა ანალიზის საფუძველზეც შესაძლებელია გავიგოთ პარლამენტისა და მისი როლის ჭეშმარიტი ბუნება.

თეორიული და პრაქტიკული მოდელების სრული თანხვედრისათვის ძალიან დიდი მნიშვნელობა ენიჭება იმას, თუ რამდენად რეალისტურია ქვეყნის

სახელმწიფოებრივი მოწყობის უმთავრესი დოკუმენტი – კონსტიტუცია. რამდენადაა მასში გათვალისწინებული თითოეული ასპექტი, რომელიც საკმაოდ დიდ როლს თამაშობს ამ უმთავრესი დოკუმენტის პრაქტიკულ მოქმედებაში.

ამ შემთხვევაში ძალიან ბევრია დამოკიდებული სახელმწიფოს კონსტიტუციური სისტემის პრაქტიკულ გამოყენებაზე და მის რეალურ ფუნქციონირებაზე. აქვე უნდა გავითვალისწინოთ, რომ კონსტიტუცია უმთავრესი პოლიტიკურ-სამართლებრივი დოკუმენტია, რის გამოც, აუცილებელია მასთან ფრთხილი და დაკვირვებული მოპყრობა⁷⁵.

შესაძლებელია და საკმაოდ ხშირადაც ხდება, რომ ხელისუფლების დაყოფისა და ურთიერთშეკავების კონსტიტუციური მექანიზმი თეორიულად საკმაოდ კარგად გამართულია, თუმცა, ფაქტობრივ გარემოებებზე დაყრდნობით, სოციალ-ეკონომიკური, ეროვნული, ისტორიული და ტრადიციული ფაქტორებიდან გამომდინარე, პრაქტიკაში არ მუშაობს. ასეთი ვითარების შემთხვევაში, სწორი დიაგნოსტიკისათვის აუცილებელია ყოველი კონკრეტული ხელისშემშლელი ფაქტორის გათვალისწინება, არსებული ხარვეზების იდენტიფიცირება, მათი გამოსწორება და სწორი დაპროექტება.

პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევებიც, როცა თვითონ კონსტიტუციაა იმგვარად შედგენილი, რომ იძლევა მექანიზმის არასრულყოფილი და ხარვეზებით მუშაობის შესაძლებლობას. როგორც წესი ასეთი შემთხვევების დროს დარღვეულია ხელისუფლების დაყოფისა და ურთიერთშეკავების უმთავრესი თეორიული პრინციპები, რაც ხელდასმულია ხელისუფლის ნებით.

ასეთ სახელმწიფოებში ხელისუფლების დაყოფა არ ხორციელდება რეალურად და პარლამენტის როლიც არ არის მნიშვნელოვანი. ყველაზე მთავარი კი ის არის, რომ ყველაფერი ხდება კანონის სახელით, შექმნილია ფსევდო სახელმწიფო მექანიზმი და კანონი ამართლებს უკანონობას. ასეთი სახელმწიფოების უმრავლესობა განწირულია ავტორიტარული რეჟიმისათვის.

მსოფლიო უახლესი ისტორიის პრაქტიკამ აჩვენა, რომ როდესაც ირღვევა ხელისუფლების შტოებს შორის ურთიერთშეკავების მექანიზმი და ერთ პიროვნებას შეუძლია აკონტროლოს სამივე შტო, გარდაუვალია ხელისუფლების უზურპაცია და დიქტატორული თუ არა, ავტორიტარული რეჟიმის დამყარების საშიშროება. აუცილებელია, არსებობდეს შეკავების ქმედითი მექანიზმი, წინააღმდეგ შემთხვევაში სავალალო შედეგი გარდაუვალია.

ჭეშმარიტად დაბალანსებული სისტემის შექმნა დემოკრატიული სახელმწიფოს არსებობის წინაპირობაა, აღნიშნულის მისაღწევად მნიშვნელოვანია პარლამენტისათვის ღირსეული მდგომარეობის უზრუნველყოფა. დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობის გარანტიად და ავტორიტარული რეჟიმის წარმოქმნის ხელისშემშლელ ფაქტორად სწორედ ხელისუფლების შტოების ურთიერთშეკავების მოქნილი და ეფექტიანი მექანიზმის არსებობა გვევლინება. აღნიშნულის მიღწევა კი, პარლამენტისათვის ძლიერი საკონტროლო უფლებამოსილების მინიჭებისა და მისი მხრიდან საპარლამენტო კონტროლის ფუნქციების ქმედითი გატარების გარეშე, შეუძლებელად მიმაჩნია.

აუცილებელია, რომ პარლამენტი ნამდვილად ახორციელებდეს წარმომადგენლობით უფლებამოსილებას, რომელიც უნდა იყოს რეალური წარმომადგენლობა და არა ისეთი, როგორიც არსებობდა ადრეულ პერიოდში ძველი ევროპული მონარქიული რეჟიმების დროს⁷⁶.

პარლამენტის, როგორც ხალხის წარმომადგენლობითი ორგანოს როლი უმნიშვნელოვანესია და მისი ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის, აუცილებელია სრულყოფილი საკანონმდებლო საქმიანობისა და დასახული კონკრეტული საკითხების შესრულების კონტროლის მექანიზმების შეუფერხებელი განხორციელება.

საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთქმედებას განსაზღვრავს თითოეული მათგანის ფორმირების გზები. რაც უფრო

პირდაპირაა არჩეული ხელისუფლება მით უფრო დიდი მანდატი აქვს მას ხელისუფლების განხორციელებისათვის.

მაშინ, როდესაც პრეზიდენტიც და პარლამენტიც ხალხის მიერაა არჩეული, არ შეიძლება ყურადღება არ გავამახვილოთ იმაზე, რომ ორივე ფაქტიურად ატარებს თანაბარი ნდობის მანდატს. თუ აღნიშნული არ არის საშიში პარლამენტის შემთხვევაში, შესაძლებელია საშიში გახდეს პრეზიდენტის შემთხვევაში, რადგან, პრეზიდენტი ერთი პიროვნებაა და ამ უსაზღვროდ დიდმა ნდობამ და ლეგიტიმაციამ მას შეიძლება გაუჩინოს სურვილი ხელისუფლების გაძლიერებისაკენ ანდა სულაც უზურპაციისაკენ. შესაძლებელია, პირიქით, პრეზიდენტი იყოს სუსტი და ამანაც იგივე შედეგებამდე შეიძლება მიგვიყვანოს. შესაძლებელია, რომ პარლამენტსაც და პრეზიდენტსაც გაუჩნდეს თანაბარი ამბიციები და ამან შესაძლოა გამოიწვიოს საკმაოდ სერიოზული კონსტიტუციური კრიზისი, ან კიდევ უფრო მეტი გაუგებრობა.

საპრეზიდენტო მოდელის შემთხვევაში ხელისუფლების დაყოფა ხორციელდება სრულყოფილად თუ პრეზიდენტი როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური ამავე დროს არ არის პარლამენტში აბსოლუტური უმრავლესობის ლიდერიც, თუმცა, როდესაც ეს საპირისპიროდაა, მაშინ არსებობს იმის ალბათობა, რომ ჩამოყალიბდეს ავტორიტარული რეჟიმი.

საპრეზიდენტო სისტემაში ხელისუფლების დაყოფაში გარკვეულ პრობლემებს ხედავს ვ. ბაგეჰოტი, რომელსაც მიაჩნია, რომ ხდება პასუხისმგებლობის გაფანტვა. მისი არგუმენტაციით, მაშინ როდესაც ორივე: პარლამენტიცა და პრეზიდენტიც არჩეულია ხალხის მიერ, უკვე შეუძლებელია გავიგოთ თუ ვინ არის მიმდინარე პროცესებზე პასუხისმგებელი პრეზიდენტი თუ პარლამენტი. ბაგეჰოტი თვლის, რომ პრეზიდენტისა და პარლამენტის ორმხრივი დამოუკიდებლობა იწვევს ანტაგონიზმს, რომელიც მათ ასუსტებს.⁷⁷

ასევე, მნიშვნელოვანია საპარლამენტო სისტემაში დანაწილების პრობლემებიც. აქ პარლამენტი იჭრება აღმასრულებლის ფუნქციაში და ზედმეტად

აკონტროლებს მას, რაც შეიძლება ჩაითვალოს პარლამენტის მიერ აღმასრულებლის ფუნქციების საკუთარ თავზე აღებად და დისბალანსად.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საპრეზიდენტო სისტემა სულაც არ ნიშნავს ავტორიტატულ რეჟიმს და არც საპარლამენტო სისტემა ნიშნავს გარანტირებულ დემოკრაციას. ორივე სისტემას აქვს თავისი ნაკლოვანებები და ღირსებები და ისინი მუშაობენ კონკრეტული სოციალურ-ეკონომიკური, პოლიტიკური, კულტურული, ტრადიციული და სხვა მნიშვნელოვანი ფაქტორებიდან გამომდინარე.

ასევე, ჩვენ არ შეგვიძლია ვამტკიცოთ, რომ არსებობს მმართველობის ფორმულა და, რომ რომელიმე მმართველობის მოდელი უნაკლოა. მმართველობის მოდელები მუშაობს კონკრეტულ ისტორიულ-სოციალურ, პოლიტიკურ ვითარებაში და კონკრეტულ ქვეყანაში და შეუძლებელია, რომ იგივე მოდელმა იმუშაოს სხვა დროს და სხვა ვითარებაში. არცერთი მოდელი არ იმუშავებს, თუ ის არ არის დაყრდნობილი სამართლებრივ ცნობიერებაზე, კულტურაზე და ტრადიციებზე.

არ არსებობს და შეუძლებელია მმართველობის ზუსტი ასლის გადაღება, არამედ შესაძლებელია, მხოლოდ მისი გონივრული დანერგვა. სწორედ აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიმაჩნია, რომ რომელიმე სისტემის ბრმად გადმოღება მისი სათანადოდ გაანალიზების გარეშე, დანაშაულის ტოლფასია. როდესაც ხდება ახალი სისტემის ჩამოყალიბება და დანერგვა, გარდა იმისა, რომ ყურადღება უნდა მიექცეს ყველა უმნიშვნელოვანეს პოლიტიკურ თუ სოციალურ ფაქტორებს, მნიშვნელოვანია ასევე ყურადღება მიექცეს ტრადიციებს, კულტურას, ეროვნულ ცნობიერებას, მენტალიტეტსა და თვითმყოფადობას.

მხოლოდ ზემოაღნიშნული ფაქტორების გონივრული გათვალისწინების შემდგომაც შესაძლებელი შეიქმნას ჭეშმარიტად წარმატებული მმართველობითი აპარატი.

კიდევ ერთხელ აღვნიშნავ, რომ ორივე შემთხვევაში, იმარჯვებს ის სისტემა, რომელიც დომინირებს და რომელსაც უკავია ლიდერის პოზიცია. ზ. რუხაძის მოსაზრებით⁷⁸ ხელისუფლების დანაწილების იდეის შესაბამისად, აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის კომპეტენციას პრაქტიკულად ყველა პარლამენტი ფლობს, მაგრამ სხვადასხვა ქვეყნის პარლამენტებს შორის ამ უფლებამოსილებათა განსხვავება გამოიხატება, მხოლოდ კონტროლის კომპეტენციის მოცულობაში. ყოველივე აღნიშნული კი დამოკიდებულია სახელმწიფო მმართველობის ფორმაზე.

დავეთანხმებით ამ მოსაზრებას და დავსძენდით, რომ პარლამენტარიზმი არსებობს იმდენად, რამდენადაც პარლამენტი აღჭურვილია ქმედითი ფუნქციებით. აგრეთვე ჩემი მოსაზრებით პარლამენტარიზმი არსებობს არა მარტო საპარლამენტო რესპუბლიკებში, არამედ ყველა სხვა რესპუბლიკაში სადაც პარლამენტი აღჭურვილია რეალური ფუნქციებითა და უფლებამოსილებებით.

ჩვენი აზრით, პარლამენტარიზმის ცნება, როგორც ასეთი, იმენად ფართოა და მრავალმნიშვნელოვანია, რომ გავხედავდი და გავაფართოვებდი მის არსს და მის ქვეშ მოვიაზრებდი ნებისმიერი ფორმის რესპუბლიკას.

ამჟამადაც, ისევე როგორც ისტორიული განვითარების გარკვეულ ეტაპებზე, სახეზეა აღმასრულებელი ხელისუფლების გააქტიურების მაგალითები. ფაქტია, რომ სხვადასხვა სახელმწიფოებში და მათ შორის საქართველოშიც, აღმასრულებელი ხელისუფლება იჭრება საკანონმდებლოს კომპეტენციებში და ითვისებს მის ფუნქციებს. ამას ალბათ თავისი გამამართლებელი მიზეზიც აქვს. ეს ყველაფერი შედეგია იმ პროცესებისა, რომლებიც ვითარდება ბოლო პერიოდში. ვითარდება საზოგადოება, სოციალურ-ეკონომიკური პროცესები და ასევე პოლიტიკური პროცესებიც, ყოველივე აღნიშნული კი ცალსახად განაპირობებს სწრაფ და დროულ რეაგირებას, რაც წარმოუდგენელია აღმასრულებლის (ის ვინც უშუალოდ შეხებაშია და ვისაც შეუძლია მოახდინოს ყველაზე სწრაფი რეაგირება) ფუნქციების გაზრდის გარეშე.

მიუხედავად ასეთი ტენდენციისა, თუკი პარლამენტი აღჭურვილი იქნება მისი უმნიშვნელოვანესი ფუნქციებით მაინც, იგი ყოველთვის შეძლებს აღმასრულებელი ხელისუფლების ეფექტიან კონტოლს და მაინც დარჩება დომინირებულ მდგომარეობაში. აღნიშნული კი ყოველთვის იქნება წინაპირობა იმისათვის, რომ ხალხმა ეფექტიანად შეძლოს წარმომადგენლების მეშვეობით სახელმწიფო მმართველობისა და კონტროლის განხორციელება.

ვფიქრობ, ყველაფერი უნდა გამომდინარეობდეს კონსტიტუციიდან. სწორედ კონსტიტუცია უნდა ადგენდეს ხელისუფლების სუბიექტებს შორის ძალთა იმდგვარ გადანაწილებას, რომ გარანტირებული იყოს სამართლიანობა. ასეთ შემთხვევაში აუცილებლად დარჩება შესაძლებლობა, რომ ხალხის წარმომადგენლების ორგანომ, - პარლამენტმა რეალურად განახორციელოს თავის უფლებამოსილებები და გახდეს ხალხის მიერ წარმომადგენლების საშუალებით მმართველობისა და სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების მთავარი ინსტრუმენტი.

§3. უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობის ურთიერთკონტროლი

კლასიკური გაგებით იგულისხმება, რომ ქვეყნის დემოკრატიაში ხელისუფლების წყარო ხალხია. შესაბამისად, ისმება საკითხი, რომ თუ ხალხი ხელისუფლების წყაროა, მაშინ აუცილებელია ის ფლობდეს თავისი ძალაუფლების (სუვერენიტეტის) განხორციელების რეალურ ბერკეტებს. გავიმეორებთ და აღვნიშნავთ, რომ ასეთ ინსტრუმენტებად გვევლინება ხალხის მიერ მისთვის კონსტიტუციების საშუალებით მინიჭებული საკუთარი ძალაუფლების განხორციელების საშუალებები – უშუალო, პირდაპირი სახალხო მმართველობის განხორციელება, რეფერენდუმების საშუალებით და წარმომადგენლობითი მმართველობის განხორციელება, წარმომადგენლების საშუალებით, არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს (პარლამენტის) გამოყენებით.

საგულისხმოა, რომ ორივე საშუალებით მმართველობის განხორციელებისას არსებობს საშიშროება, რომ ხალხი «შეცდება», არ მიიღებს სწორ გადაწყვეტილებას, ან მისი გადაწყვეტილება ისე არ გაფორმდება, როგორც რეალურად მას სურდა. სწორედ ასეთი შემთხვევების ანულირებისა და გამორიცხვის მიზნით, აუცილებელია არსებობდეს ხალხის მიერ ამა თუ იმ ფორმებით მიღებული გადაწყვეტილებების სისწორეზე კონტროლის გარკვეული შესაძლებლობა.

ასეთი კონტროლის მაგალითებად შესაძლებელია მოვიყვანოთ შემთხვევები, როდესაც სხვადასხვა ქვეყნების კონსტიტუციების მიერ დადგენილია, რომ პარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები საბოლოოდ ძალაში შედის მხოლოდ მაშინ, თუ ისინი დადასტურდება ხალხის მიერ რეფერენდუმზე გამოტანილი გადაწყვეტილებით.

ამგვარად, გარდა იმისა, რომ უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობისას ხორციელდება სახალხო კონტროლი სახელმწიფო მართვაზე და პოლიტიკაზე, უმნიშვნელოვანესია, რომ კანონმდებლობაში ურთიერთობათა

სწორი რეგლამენტაციის შემთხვევაში, სახალხო დემოკრატიის ეს ორი ინსტიტუტი, გვევლინება, როგორც სახალხო მმართველობის განხორციელების შიდა კონტროლის ეფექტიანი მექანიზმი.

ამ ინსტიტუტებს წარმატებით შეუძლიათ თავი გაართვან ყველაზე უმკაცრეს გამოცდასაც კი. ვფიქრობ, სწორედ მათი ზომიერი და გათანაბრებული გამოყენებითაა შესაძლებელი მიღწეულ იქნას მაქსიმალური დემოკრატია და ჭეშმარიტად დაბალანსებული მმართველობა.

როგორც ზემოთ განვიხილავდით უშუალო დემოკრატიას აქვს თავისი დადებითი და უარყოფითი თვისებები. ერთი სიტყვით, რომ ითქვას დადებითი თვისებაა ის, რომ რაიმე მნიშვნელოვან საკითხზე თავის ნებას უშუალოდ და პირდაპირ გამოხატავს ხალხი. ეს არის პირდაპირი სახალხო მმართველობა - სახალხო სუვერენიტეტი, შემთხვევა როდესაც სახელმწიფო პოლიტიკისა და მართვის სადავეები ხელთ უპყრია უშუალოდ ხალხს. უშუალო დემოკრატიის (მმართველობის) უარყოფითი თვისება კი იმ რისკებშია, რაც გამომდინარეობს ხალხის მიერ გადაწყვეტილების მიღების სისწორიდან. როდესაც ხალხი იღებს გადაწყვეტილებას, არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ შესაძლებელია მოხდეს მისი მანიპულირება. ხალხი შეიძლება შეცდეს და მიიღოს არასწორი გადაწყვეტილება.

სხვადასხვა სახელმწიფოების მაგალითების შესწავლისას ზემოთ ვნახეთ, რომ ამ ქვეყნების კანონმდებლობა ხალხის უშუალო ნებას უქვემდებარებს უმაღლესი საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლის ნებას. დანიის, ლატვიის, შვეიცარიის და სხვა დემოკრატიული სახელმწიფოების ფონზე ვნახეთ, რომ კარგადაა გამოკვეთილი უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობის ფორმების მიერ ურთიერთკონტროლის დახვეწილი მექანიზმები. მაგალითად დანიაში რეფერენდუმი გამოყენებულია, როგორც მმართველი ურთიერთშეკავების მექანიზმი. აქ ხალხის უშუალო მმართველობის შესაძლებლობები იმდენად დიდია, რომ ფაქტიურად სრული კონტროლი მყარდება წარმომადგენლების საქმიანობაზე. ამ ქვეყნებში კანონმდებლობა იმგვარად ბალანსდება, რომ ხალხის უშუალო მონაწილეობის გარეშე,

წარმოუდგენელია საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მასშტაბური საკონსტიტუციო ცვლილების მიღება.

როგორც ვნახეთ, ლატვიის კონსტიტუციაში ცალკე თავშია მოცემული საკანონმდებლო საკითხები, სადაც მნიშვნელოვანი ადგილი რეფერენდუმის შესახებ მარეგულირებელ დებულებებს უკავია. მაგალითად ლატვიის კონსტიტუციაში ასევე დაფიქსირებულია სახელმწიფოთა კავშირში გაწევრიანების რეფერენდუმით დამოწმების აუცილებლობა.

ასევე, ლატვიის კონსტიტუციით კარგადაა მოწესრიგებული და უშუალო დემოკრატიის განხორციელებასთან დაკავშირებულ დებულებებს საკმაოდ დიდი ადგილი უკავია კანონმდებლობის თავში.

ლატვიის კონსტიტუციის შესაბამისად, პარლამენტს სჭირდება საკმაოდ დიდი უმრავლესობა, იმისათვის, რომ დაძლიოს რეფერენდუმზე მოსალოდნელი შედეგი. ეს მექანიზმი საკმაოდ კარგად მოფიქრებული და დაბალანსებულია. სწორედ ასეთი მექანიზმები განაპირობებენ ქვეყანაში ჭეშმარიტ სახალხო მმართველობას, დემოკრატias და გაწონასწორებულ, ცივილიზებულ პოლიტიკას.

აქ ყველაფერი კეთდება იმისათვის, რომ რომელიმე ხელისუფლების შტოს, ხალხის ნების დაუკითხვად და მათი უშუალო მონაწილეობის გარეშე, არ მოუხდეს რაიმე მნიშვნელოვანი, ფუძემდებლური და ფუნდამენტური ცვლილების შეტანა კონსტიტუციაში, რაც პირველ რიგში იქნება ქვეყნისათვის საფრთხის შემცველი. ეს მიდგომა სამაგალითოა საქართველოსათვის, რადგან ჩვენს კონსტიტუციაში, რომ ყოფილიყო მსგავსი მითითება და ხალხს ჰქონოდა უფლება მისი ნების დაუკითხვად არ მომხდარიყო კონსტიტუციაში ფუძემდებლური ხასიათის ცვლილებების შეტანა, მაშინ არ მოხდება კონსტიტუციაში ასეთი დიდი რაოდენობის ცვლილებების შეტანა.

საინტერესოა შვეიცარიის მაგალითიც სადაც კონსტიტუცია პირდაპირ ასახელებს იმ საკითხებს, რაზეც აუცილებელია სავალდებულო რეფერენდუმის

ჩატარება. ასევე, კონსტიტუციით დადგენილია ფაკულტატური რეფერენდუმის შემთხვევების შესაძლებლობაც.

მალიან მნიშვნელოვანი და ყურადღებამისაქცევია შვეიცარიის კონფედერაციის კონსტიტუციის 193-ე მუხლი. ამ მუხლის თანახმად ხალხს, ან პარლამენტის ერთ-ერთ პალატას შეუძლია მოითხოვოს კონსტიტუციის მთლიანი გადასინჯვა, აღნიშნულზე შესაძლებელია გადაწყვეტილება მიიღოს და დადგინოს ფედერალურმა კრებამ⁷⁹. კონსტიტუცია გვთავაზობს საკმაოდ მოქნილ გაწონასწორების და ურთიერთშეკვების მექანიზმს. კერძოდ, ამ მუხლის თანახმად, თუ ხალხი მოითხოვს და პალატები ვერ მიიღებენ გადაწყვეტილებას კონსტიტუციის სრულ გადასინჯვაზე, მაშინ ხალხი იღებს გადაწყვეტილებას რეფერენდუმზე და დადებითი შედეგის შემთხვევაში ხდება ორივე პალატის ხელახლა არჩევა.

ეს არის საუკეთესო მაგალითი უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობის ურთიერთობისა და ურთიერთკონტროლისა. ჩვენს მიერ ზემოთ განხილული მაგალითები მოწმობს თუ რა დიდი გავლენა აქვს ზემოხსენებული ქვეყნების კანონმდებლობაში რეფერენდუმსა და სახალხო ინიციატივას. ამ ანალიზიდან ჩანს, რომ დასახელებული ქვეყნების უმრავლესობის კანონმდებლობით ხალხი არის ის უშუალო სუბიექტი, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას უშუალოდ თავის ქვეყანაში მიმდინარე უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე. უმრავლეს დემოკრატიულ სახელმწიფოში კონსტიტუცია ადგენს ისეთი რეგულირების მექანიზმს, რომ ხალხის მიერ დადასტურების გარეშე არ მოხდეს ფუნდამენტური გადაწყვეტილებების მიღება.

მნიშვნელოვანია, რომ არსებობდეს ისეთი საკანონმდებლო რეგულირება, რომელიც უზრუნველყოფს უშუალო დემოკრატიის განხორციელებას მხოლოდ ისეთ შემთხვევებში და ისეთი დოზით, რამდენიც აუცილებელია და არ ავნებს სახელმწიფო ინტერესებს. უზენაესი კანონით გამიჯნული უნდა იყოს კონკრეტული შემთხვევები, როდესაც შესაძლებელი ან შეუძლებელი იქნება უშუალო დემოკრატიის განხორციელება.

ამასთან მნიშვნელოვანია, რომ წარმომადგენლობითი მმართველობაც არ იყოს იმდენად აღმატებული, ხოლო უშუალო დემოკრატიის განხორციელების შესაძლებლობები კი იმდენად დაკნინებული, რომ ყველა მნიშვნელოვანი პრობლემა წყდებოდეს ხალხის წარმომადგენლების მიერ, ხალხის უშუალო და პირდაპირი მონაწილეობის გარეშე.

მნიშვნელოვანია არსებობდეს სრულყოფილი ბალანსი და წონასწორობა სახალხო მმართველობის ამ ორ ფორმას შორის. არც ის უნდა იქნეს დაშვებული, რომ ქვეყნისათვის ძალიან დიდი საშიშროების შემცველი საკითხები წყდებოდეს უშუალო დემოკრატიის ფორმების საშუალებით, და არც ის, რომ მხოლოდ პარლამენტი იღებდეს ყველა მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებას. აუცილებელია, გარკვეულ შემთხვევებში, პარლამენტი იყოს შეზღუდული და კონტროლდებოდეს უშუალო მმართველობის ფორმებით. ამასთან, ასევე აუცილებელია, რომ სტრატეგიულ, ქვეყნისათვის დიდი მნიშვნელობისა და საშიშროების შემცველ საკითხებზე არ იყოს დაშვებული უშუალო დემოკრატიის ფორმების წარმოება. აქ პრივილეგიას უნდა ფლობდეს წარმომადგენლობითი ორგანო და მხოლოდ ხალხის წარმომადგენლებს უნდა შეეძლოთ ამ სპეციფიკური გადაწყვეტილებების მიღება.

ჰობსის მოსაზრებით სახელმწიფო ხელისუფლების მთავარი წყაროა ხალხი და შესაბამისად სწორედ მან უნდა მიიღოს ყველა კანონი და არა პარლამენტი. ამ აზრს იზიარებდა მონტესკიეც, თუმცა, იმ განსხვავებით, რომ მისი აზრით კანონშემოქმედება პარლამენტის კომპეტენციაა და ხალხმა უნდა მოახდინოს ამ უფლებამოსილების დელეგირება ამ ორგანოზე. იმანუელ კანტის მოსაზრებითაც «მხოლოდ ადამიანის თავისუფლებაზე დაფუძნებულ საზოგადოებას ძალუძს განავითაროს მთავარი და უზენაესი მიზანი, რისთვისაც ილწვის ადამიანი, – ადამიანის ყველა შესაძლებლობები.» კანტს მიაჩნდა, რომ სწორედ ასეთ საზოგადოებაშია შესაძლებელი სრულყოფილად განვითარდეს ადამიანის ყველა შესაძლებლობა და დამკვიდრდეს სრული თავისუფლების შეგრძნება.

ჩატარებული კვლევიდან გამომდინარე, შეგვიძლია გაბედულად დავასკვნათ, რომ საქართველოს პირობებში კანონმდებლობით პრაქტიკულად არ გვაქვს რეგლამენტირებული უშუალო მმართველობის განხორციელების შესაძლებლობები და სპეციფიკა. ჩვენი კანონმდებლობა განსხვავებით ზემოთ განხილული ქვეყნების მაგალითებისა, არ ადგენს კონკრეტულ შემთხვევებს, როდესაც აუცილებელია სავალდებულო რეფერენდუმის ჩატარება. კანონმდებლობა განსაზღვრავს მხოლოდ ფაკულტატურულ რეფერენდუმს და მათი ჩატარების შესაძლებლობაც იმდენად მოუწესრიგებელია, რომ პრაქტიკულად არ რჩება უშუალო მმართველობის მეშვეობით წარმომადგენლობით მმართველობაზე რაიმე სახის ზემოქმედების შესაძლებლობა.

ზემოთ მოყვანილი მაგალითები იძლევა შესაძლებლობას შევთანხმდეთ, რომ ხალხის მიერ სახელმწიფო მმართველობის განხორციელება და მმართველობის კონტროლი შესაძლებელია უშუალოდ და წარმომადგენლების მეშვეობით, თუმცა ის არასოდეს არ იქნება ისეთი ეფექტიანი, როგორც ამ ორი შესაძლებლობის სრული ბალანსის, ურთიერთკონტროლისა და ურთიერთგაწონასწორების შემთხვევაში.

§4. უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობა და კონტროლი სხვადასხვა პოლიტიკური რეჟიმების პირობებში

ჩვენს მიერ განხილული სხვადასხვა მაგალითების ფონზე, წარმოჩენილ იქნა წარმომადგენლობითი და უშუალო მმართველობისა და კონტროლის განხორციელების თავისებურებანი. ამ ეტაპზე ჩვენი ინტერესის საგანია სხვადასხვა პოლიტიკური რეჟიმების მოქმედების პირობებში უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობისა და კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობებისა და თავისებურებების გამოკვლევა.

ამ პარაგრაფში შევეცდებით წარმოვაჩინოთ და გავაანალიზოთ თუ სხვადასხვა პოლიტიკური რეჟიმი როგორ გავლენას ახდენს სახელმწიფო მმართველობასა და კონტროლში ხალხის მონაწილეობის ხარისხზე.

პოლიტიკური რეჟიმი არის კონკრეტული სამართლებრივი, ეკონომიკური და პოლიტიკური მოვლენების ურთიერთქმედების შედეგად ჩამოყალიბებული მმართველობის პოლიტიკური სისტემა, რომელიც მოწოდებულია მართოს საყოვეთაოდ დადგენილი და დაკანონებული წესებით. პოლიტიკური რეჟიმი არის «იმ პოლიტიკური ძალაუფლების, მეთოდების, ხერხებისა და საშუალებების ერთობლიობა, რომელთა გამოყენების შედეგ, სახელმწიფოში მყარდება ესა თუ ის წესრიგი⁸⁰».

როდესაც ვსაუბრობთ პოლიტიკურ რეჟიმზე, ყოველთვის დავდივართ პოლიტიკურ სისტემებამდე. თუმცა, ჩვენი ინტერესიდან გამომდინარე, ამ თავში გამოვიყენებთ ტერმინს – პოლიტიკური რეჟიმი.

პოლიტიკური რეჟიმების თავისებურებანი, მათი ჩამოყალიბების სისტემა და სტერეოტიპები დიდწილად დამოკიდებულია კონკრეტული სახელმწიფოს პოლიტიკურ კულტურაზე, ტრადიციებზე ისტორიაზე და სხვა მრავალ ფაქტორზე. მაგალითად, დასავლეთ ევროპის განვითარებულ ქვეყნებში, მიუხედავად იმისა, რომ დემოკრატიები საკმაოდ განვითარებულია, გარკვეულწილად მაინც გართულებულია პოლიტიკური ურთიერთობები. ამ

ქვეყნებში შედარებით მწვავედ მიმდინარეობს იდეოლოგიური ბრძოლის, პარტიათა შორის კონკურენციისა და თანამშრომლობის პროცესები.

ასეთ ქვეყნებში სახელმწიფო მართვა ძირითადად ხორციელდება კოალიციური მთავრობებითა და ბლოკებით, მათ შორის ინტენსიური კონკურენციის პირობებში, რაც თავის მხრივ მნიშვნელოვნად ართულებს პოლიტიკურ სუბიექტებს შორის სტაბილურობის მიღწევის შესაძლებლობას.

სხვადასხვა პოლიტიკური რეჟიმების პირობებში სახელმწიფო კონტროლის განხორციელება, კერძოდ კი ხალხის მონაწილეობა სახელმწიფო მართვაში და მის მიერ მმართველობაზე კონტროლი, თვისობრივად განსხვავებულია და მისი ეფექტიანობაც მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია დამყარებულ რეჟიმზე, ქვეყანაში შექმნილ მდგომარეობაზე და პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობაზე.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო კონტროლი განსაკუთრებულად ურთიერთგანსხვავებულია ტოტალიტარული, ავტორიტარული და დემოკრატიული რეჟიმების პირობებში.

არსებული მაგალითებისა და განსხვავებების ფონზე, ჩვენთვის მნიშვნელოვანია, თუ როგორი სხვაობაა სხვადასხვა რეჟიმების პირობებში, სახელმწიფო მმართველობაში და კონტროლში ხალხის მონაწილეობის ხარისხში. შესაბამისად, ჩვენი მიზანია ვაჩვენოთ, რომ ეფექტიანი სახელმწიფო კონტროლი და ეფექტიანი მმართველობა ხორციელდება მხოლოდ დემოკრატიული პოლიტიკური რეჟიმების პირობებში.

ტოტალიტარულ პოლიტიკურ რეჟიმს მხოლოდ მისთვის დამახასიათებელი თავისებურებანი ახასიათებს. უმნიშვნელოვანესი, რაც ამ რეჟიმის სავიზიტო ბარათს წარმოადგენს, არის ის, რომ იგი მისწრაფის მთელი საზოგადოების და თითოეული ინდივიდის ცხოვრებაზე აბსოლუტური და ტოტალური კონტროლის დამყარებისაკენ.

სწორედ ასეთი ყოვლისმომცველი კონტროლიდან გამომდინარე წარმოსდგება მისი დასახელება.

გამოვყოფდით ტოტალიტარული რეჟიმისათვის დამახასიათებელ შემდეგ ნიშნებს:

- სახელმწიფო ესწრაფვის საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა დონეზე გაბატონებას და არ არსებობს სფერო სადაც არ იგრძნობა მისი ყოვლისმომცველი გავლენა;
- საზოგადოება თითქმის მთლიანად ჩამოცილებულია პოლიტიკური ხელისუფლებისგან, თუმცა, აღნიშნული ინიღბება ყურადღების გადატანისა და სხვა საშუალებებით;
- პოლიტიკურ ცნობიერებაში მყარად იკიდებს ფეხს წარმოდგენა ხელისუფლებისა და ხალხის ერთიანობაზე, ხორციელდება სახელმწიფოს მონოპოლიური კონტროლი ეკონომიკაზე, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებზე, კულტურაზე, რელიგიაზე ადამიანთა პირად ცხოვრებაზე და ქცევებზე;
- საზოგადოებრივი ურთიერთობები ექცევა ერთგვარ ჩარჩოებში, ყალიბდება პრინციპი, რაც გულისხმობს, რომ დასაშვებია მხოლოდ კანონით ნებადართული, ხდება კანონით ნებადართული საკითხების რეგლამენტაცია და ხელოვნური, მარიონეტული ქცევის წესების დამკვიდრება და საზოგადოებისათვის თავზე მოხვევა;
- არ ხდება სახელმწიფო ხელისუფლებაზე ხალხის კონტროლი, ხელისუფლება შეუვალია და მოქმედებს ბიუროკრატიული საშუალებებით;
- ძალადობა, იძულება და ტერორი ხდება მართვის ძირითადი მეთოდი;
- ხდება ერთი პარტიის გაბატონება და მისი აპარატის სახელმწიფო აპარატთან შეზრდა;
- ადამიანის უფლებების დაცვა ატარებს ფორმალურ ხასიათს.⁸¹

ტოტალიტარიზმი თანამედროვე ცნებაა და ხშირად მას უახლესი ისტორიის პირმშოს უწოდებენ. თუმცა, არ შეიძლება არ აღინიშნოს, რომ ტოტალიტარიზმის გამოვლინება სხვა ისტორიულ ეპოქებშიც იყო.

ტოტალიტარიზმი არის საზოგადოებრივი განვითარების პერიოდში გართულებულ სოციალურ ორგანიზაციასა და ინდივიდუალურ თავისუფლებას შორის არსებული რეალური წინააღმდეგობის გამწვავების მოგვარების სპეციფიკური მცდელობა.

გავრცელებულია მოსაზრება, რომ ტოტალიტარული რეჟიმი საკმაოდ ხანმოკლეა. ის ვინც ფიქრობს, რომ ტოტალიტარიზმის შენარჩუნება შესაძლებელია, ცდება რადგან ამ რეჟიმის განადგურების კოდი უკვე ჩადებულია მისი წარმოშობისთანავე. ეს გარდაუვალია, რადგან ტოტალიტარიზმი ემყარება შიშს, ძალადობას, სიცრუეს, იძულებას... ამას კი საზოგადოება, როგორც წესი დიდხანს არ ითმენს.

რა შეიძლება ითქვას, ტოტალიტარიზმის პირობებში სახელმწიფო მართვაში ხალხის მონაწილეობაზე და მის მიერ სახელმწიფო კონტროლის განხორციელებაზე? როგორც წესი, ამ შემთხვევაში იგი არ ხორციელდება, ან თუ ხორციელდება, ძალიან არაეფექტურად. ისეთი რეჟიმის მოქმედების პირობებში, როდესაც ყველაფერი ემორჩილება ერთ ბიუროკრატიულ აპარატს, პრაქტიკულად არ მუშაობს ხელისუფლების დაყოფა და მის შტოებს შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილება, წარმომადგენლობითი ორგანოები ბუტაფორიაა და არსებობენ მხოლოდ რეჟიმის განმტკიცების, მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების დამოწმებისა და დამტკიცების მიზნით. აგრეთვე, არ არსებობს რაიმე შესაძლებლობა, რომ სახელმწიფო მართვაზე ზედამხედველობის განხორციელება ხალხმა შეძლოს სამართლებრივი ფორმების გამოყენებით.

საინტერესოა განვიხილოთ ავტორიტარიზმიც. გავრცელებული მოსაზრებებით ავტორიტარიზმი იკავებს შუალედურ პოზიციას ტოტალიტარიზმსა და დემოკრატიას შორის. იგი არ არის ტოტალიტარიზმი, მაგრამ არც

დემოკრატიაა. ამ შემთხვევაში ხელისუფლება ხშირად ხორციელდება კანონით განუსაზღვრელი ფორმებით, თუმცა არ ხდება ჩარევა ეკონომიკურ და პირად ცხოვრებაში, შენარჩუნებულია სამოქალაქო საზოგადოება⁸².

ავტორიტარული რეჟიმი შემდეგი ნიშან-თვისებებით ხასითდება:

- არსებობს ხელისუფლების მპყრობელთა რაღაც გუნდი (ოლიგარქები, კლანები, სამხედროები და სხვა...);
- ხელისუფლებაზე მოქალაქეების კონტროლი ნულოვანია, ხელისუფლება მართავს კანონებით, მაგრამ თავის თავზე მორგებული კანონებით;
- ავტორიტარული რეჟიმი შესაძლოა სარგებლობდეს ხალხის მოწონებითაც, თუმცა მას ყოველთვის შეუძლია გამოიყენოს ეს პრივილეგია და ძალაც ხალხის მორჩილებისათვის;
- ხელისუფლება და პოლიტიკა მონოპოლიზებულია, არსებობს ფსევდო ოპოზიცია და არ ხდება რეალური ოპოზიციისა და კონკურენციის დაშვება;
- ხდება პოლიტიკური ელიტის დანიშვნა ზევიდან, გუნდის ინტერესებით და არა კონკურენციით;
- მასების ტოტალური კონტროლი არ ხდება, თუმცა შესაძლოა იყოს გარკვეული დოზით ჩარევებიც;
- საკუთარი მმართველობის დაცვის თვალსაზრისით, ხდება უპრეცედენტო ზომების მიღება.

ავტორიტარული პოლიტიკური რეჟიმის ამ თავისებურებების გათვალისწინებით შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ იგი არის ერთი პირის ან პირთა ჯგუფის შეუზღუდავი ხელისუფლება, რომელიც არ უშვებს პოლიტიკურ ოპოზიციას, მაგრამ ინარჩუნებს პიროვნებისა და საზოგადოების ავტონომიას არაპოლიტიკურ სფეროებში. ავტორიტარულ პოლიტიკურ

სისტემებში აკრძალულია მხოლოდ განსაზღვრული, ძირითადად, პოლიტიკური საქმიანობის ფორმები, სხვა დანარჩენში კი მოქალაქეები, ჩვეულებრივ თავისუფლებას ინარჩუნებენ. ავტორიტარიზმის პირობებში პიროვნების ყველა უფლების პატივისცემა ხდება, გარდა პოლიტიკურისა. ეს რეჟიმი საკმაოდ არასტაბილურია და არ არსებობს პიროვნების უშიშროების, უსაფრთხოებისა და ხელშეუხებლობის საბოლოო გარანტიები.

ავტორიტარული რეჟიმები თვითდამკვიდრებას არამართო ძალის გამოყენებითა და დაშინებით, არამედ რეკლამით, მოსყიდვით, პიარ-კომპანიებითა და «სანახაობით» ცდილობენ.

ავტორიტარული რეჟიმები შეიძლება განისაზღვროს როგორც შეზღუდულ პლურარიზმზე დამყარებული მართვის წესი. ის სავსებით ეთვისება ეკონომიკურ, კოლტურულ, რელიგიურ და ნაწილობრივ იდეოლოგიურ პლურარიზმს. მისი ზემოქმედება საზოგადოებაზე გამოირჩევა, როგორც ძლიერი ისე, სუსტი მხარეებით. ზემოქმედების სუსტი მხარეებიდან შეიძლება გამოვყოთ გასატარებელი პოლიტიკის ძლიერი დამოკიდებულება სახელმწიფოს მეთაურის ან ზემდგომი ხელმძღვანელი ჯგუფების პოზიციაზე და მოქალაქეების მხრიდან პოლიტიკური ავანტიურისა და თვითნებობის აღკვეთის შეუძლებლობა. ხოლო ერთ-ერთი ძლიერი მხარეა ის, რომ ავტორიტარიზმი მაინც ატარებს დემოკრატიული რეჟიმის ნიშნებს და ძლიერი პოლიტიკური წნეხის შემთხვევაში შესაძლებელია მისი მოდრეკა.

ავტორიტარული და დემოკრატიული ელემენტების ურთიერთშერწყმა უკიდურესად მნიშვნელოვანია სახელმწიფოსა და საზოგადოებისათვის. დემოკრატიაზე ორიენტირებული ავტორიტარული პოლიტიკური რეჟიმები, როგორც წესი, ხანგრძლივობით არ გამოირჩევიან და დროთა განმავლობაში საბოლოოდ დემოკრატიულები ხდებიან.

ტოტალიტარული და ავტორიტარული რეჟიმების პირობებში სახეზეა განხეთქილება სახელმწიფოსა და მის მოქალაქეებს (ინდივიდებს) შორის. აქ ხშირად იკვეთება ისეთი მომენტები, როგორებიცაა საზოგადოების განწყობა არ

ჰქონდეს რაიმე კავშირი სახელმწიფოსათან, მოაგვაროს თავისი პრობლემები თვითონ, გადართვა ხდება პირადი პრობლემების მოგვარებაზე.

მიუხედავად აღნიშნული საერთო ნიშნებისა, ტოტალიტარული და ავტორიტარული რეჟიმები მკვეთრად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. ტოტალიტარულ სისტემას ახასიათებს გარკვეული შეუსრულებადი იდეისადმი ლტოლვა, ხოლო ავტორიტარული სისტემა ხშირად გამართლებულია შედარებით ჰუმანური და კეთილი მიზეზებით, მისი შემოღება განიხილება, როგორც დროებითი ზომა, რომლის განხორციელებაც აუცილებელია ქვეყნის ჩიხიდან გამოყვანის თვალსაზრისით. ტოტალიტარული რეჟიმი მოიცავს ტოტალურ კონტროლს ყველაფერზე, ხოლო ავტორიტარული რეჟიმი – კონტროლს პოლიტიკაზე.

ტოტალიტარული პირობების შემთხვევაში, ხალხის მიერ კონტროლი უშულო და წარმომადგენლობითი მმართველობის ფორმების განხორციელებით, პრაქტიკულად არ ხდება და დაუშვებელია, ხოლო ავტორიტარიზმის პირობებში შესაძლებელია ფსევდო კონტროლის განხორციელება პარლამენტის მიერ და გარკვეულ შემთხვევებში შესაძლებელია უშულო მმართველობის ფორმების გამოყენებაც.

დემოკრატია სახელმწიფოს ფუნქციონირების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საშუალებაა. იგი საფუძველია იმისათვის, რომ ხალხი წარმოადგენდეს ხელისუფლების მთავარ წყაროს და მხოლოდ მას ჰქონდეს ქვეყნისათვის მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებაში უშუალო მონაწილეობის შესაძლებლობა.

დემოკრატიული რეჟიმი საკმაოდ რთულია და ჩვენ შეიძლება ვერ გადმოვცეთ მისი ყველა მნიშვნელოვანი მახასიათებელი, თუმცა, შევეცდებით წარმოვაჩინოთ მთავარი მათგანნი, რომლებიც უშუალო კავშირიშია ხალხის მიერ მმართველობისა და კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობებთან.

როდესაც ვსაუბრობთ დემოკრატიაზე იგულისხმება, რომ სახელმწიფოს ფუნქციონირების თვალსაზრისით ეს არის ამ ეტაპისათვის გამოყენებული მმართველობის ერთ-ერთი საუკეთესო სისტემა.

დემოკრატია თავის თავში მოიაზრებს:

- ხელისუფლების შტოებად დაყოფის შესაძლებლობასა და გარანტიას;
- სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოების (აგრეთვე უმაღლესი თანამდებობის პირების – სახელმწიფო მოხელეების) საყოველთაო და ფარული წესით არჩევნების გზით არჩევას;
- არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოებისათვის (პარლამენტი) საკანონმდებლო საქმიანობის (ძირითადი პოლიტიკის განსაზღვრა) უფლების მინიჭებას;
- მრავალპარტიულობის გარანტირებას;
- უმრავლესობის მიერ პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებას, ისე, რომ არ მოხდეს უმცირესობის ინტერესების შეზღავანვა;
- ხალხის უშუალო მმართველობის ფორმებისა და სახალხო კონტროლის შესაძლებლობების ეფექტიან გამოყენებას.

დემოკრატიული მმართველობის მისაღწევად აუცილებელია არსებობდეს სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების მარტივი და გამჭვირვალე სისტემა. უნდა უზრუნველყოფილი იყოს ხალხის სახელმწიფოს მართვაში მონაწილეობისა და მათ მიერ მართვის კონტროლის შესაძლებლობები.

იგი თავის თავში გულისხმობს ხალხის მიერ სახელმწიფოს მართვაში მონაწილეობას. სხვადასხვა ისტორიულ ეპოქებში დემოკრატია სხვადასხვანაირად იყო გაგებული. მის თანამედროვე გაგებას საფუძველი XVII – XVIII საუკუნეების ევროპაში ჩაეყარა. ამჟამად, დემოკრატია ხშირად

გაგებულია, როგორც სახელმწიფოებრივი მოწყობის იდეალური მოდელი⁸³, რომელიც ყველაზე უფრო კარგად უზრუნველყოფს საზოგადოების ყველა ფენის მონაწილეობას სახელმწიფო მართვაში.

ასევე, არსებობს მოსაზრებები, რომ დემოკრატია, როგორც პოლიტიკური რეჟიმი ყველაზე ნაკლებად გამოდგება სტრატეგიულ პრობლემათა რადიკალური გადაწყვეტისათვის, რადგან იგი მოითხოვს ინტერესთა მუდმივ შეთანხმებასა და სხვადასხვა საზოგადოებრივ ალტერნატივათა დამუშავებას.

მიუხედავად ასეთი წინააღმდეგობრივი მოსაზრებებისა, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ დემოკრატია მაინც არის ყველაზე უფრო საუკეთესო საშუალება, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელია ყველაზე სამართლიანი და გაწონასწორებული სახელმწიფო მმართველობის განხორციელება. დემოკრატია მმართველობის ფორმაა, რომელზე უკეთესიც ჯერ არ შექმნილა, ამიტომ ვთვლით, რომ ის არის საუკეთესო და სწორედ ჭეშმარიტი დემოკრატიის შემთხვევაშია შესაძლებელი დაბალანსებული სახელმწიფო მმართველობისა და ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმების გამოყენება.

თანამედროვე გაგებით დემოკრატიული რეჟიმის ძირითად ატრიბუტებს შეადგენს:

- საყოველთაოდ გავრცელებული კანონიერება, რომელიც დასტურდება ხალხის მიერ პერიოდულად;
- მთავარი გადაწყვეტილებების მიღება შეუძლიათ ხალხის მიერ არჩეულ წარმომადგენლებს;
- ხალხი ახორციელებს ხელისუფლების კონტროლს მმართველობის სხვადასხვა ფორმების საშუალებით;
- კონკურენციული და შეჯიბრებითობაზე დამყარებული არჩევნები;
- პოლიტიკურ პარტიათა არსებობა;

- სამოქალაქო, პოლიტიკური და სოციალური უფლებების უზენაესობა.

მრავალპარტიულობა და პარლამენტში შესაბამისი პოლიტიკური ძალების არსებობა, თავის მხრივ იმის გარანტიაა, რომ აუცილებლად მოხდება ხელისუფლების სამართლიანი კრიტიკა და ოპოზიციური კონტროლი. ხელისუფლება მუდმივად გრძნობს მეთვალყურეს და ცდილობს არ დაუშვას ისეთი რამ რაც ავნებს მის ხელისუფლებაში ყოფნას.

სწორედ დემოკრატიული მმართველობის პირობებშია შესაძლებელი განხორციელდეს შემდეგი პრინციპების რეალიზაცია:

- წარმომადგენლობითი მმართველობის წარმატებული განხორციელება;
- უშუალო დემოკრატიის ფორმების დროული და ეფექტიანი გამოყენება;
- უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობის ფორმების ისეთი სახით გამოყენება, რომ უზრუნველყოფილი იყოს მათ შორის ბალანსი და ურთიერთკონტროლი;
- საზოგადოებისა და სახელმწიფოს ურთიერთკონტროლი, რაც გულისხმობს, რომ ორივეს აქვს დაწესებული სამართლებრივი ზღვრები და ორივეს უფლებები დაცულია, ხალხს შეუძლია აკონტროლოს, თუმცა, არა იმდენად რამდენადაც კანონით არ არის შესაძლებელი.

დასკვნისათვის კიდევ ერთხელ აღვნიშნავ, რომ სახელმწიფო კონტროლის ისეთი მნიშვნელოვანი სახეები, როგორიცაა კონტროლი უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობის განხორციელების საშუალებით, სრულყოფილად მუშაობს და გამოვლინდება მხოლოდ ჭეშმარიტი დემოკრატიის პირობებში და დემოკრატიული პოლიტიკური რეჟიმის არსებობის შემთხვევაში. სხვა გარემოებებში კონტროლის მექანიზმები ვერ

იმუშავებს, რადგან სახეზეა მათი განხორციელების შემაფერხებელი გარემოებები.

თავი II. კონტროლი წარმომადგენლობითი მმართველობის პირობებში (შედარებითი ანალიზი)

§1. საპარლამენტო კონტროლის სახეები, ფორმები, თავისებურებანი და სპეციფიკა

წარმომადგენლობითი მმართველობის პირობებში განხორციელებული კონტროლი – იგივე, საპარლამენტო კონტროლი არის სახელმწიფო კონტროლის ერთ-ერთი სახე და მისი ყველაზე უფრო უმთავრესი და უნივერსალური ფორმა. მის უნივერსალურობაზე და ქმედითობაზე მეტყველებს ფაქტი, რომ არ არსებობს სფერო, რომელიც არ კონტროლდება წარმომადგენლების მიერ და რომელსაც არ შეეხება პარლამენტი, პირდაპირი თუ ირიბი გზებით.

«სახელმწიფო კონტროლის მოქმედ სისტემაში წამყვანი ადგილი უკავია სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების კონტროლს. პარლამენტის მიერ განხორციელებული კონტროლი, სხვა ორგანოების საკონტროლო საქმიანობისაგან განსხვავებით, უნივერსალური ხასიათით გამოირჩევა, რაც იმაში მდგომარეობს, რომ ფაქტობრივად არ არსებობს სახელმწიფო საქმიანობის სფერო, რომელიც პირდაპირ თუ არაპირდაპირ მის კონტროლს არ ექვემდებარებოდეს.»⁸⁴

ამ სიტყვებში კარგად არის გამოკვეთილი სახელმწიფო კონტროლის განხორციელებაში პარლამენტის, როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოს წამყვანი ფუნქცია. ჩვენ შეგვიძლია დასაბუთებით აღვნიშნოთ, რომ ჭეშმარიტ დემოკრატიებში აღნიშნული ფუნქცია მართლაც უკიდურესად მნიშვნელოვანია, რადგან პარლამენტი არის ორგანო, სადაც ხალხი ხელისუფლებას ახორციელებს წარმომადგენლობის მეშვეობით. შესაბამისად, როდესაც ვსაუბრობთ საპარლამენტო კონტროლზე, როგორც სახელმწიფო კონტროლის უმნიშვნელოვანეს ფორმაზე, უნდა გვახსოვდეს, რომ საუბარია ხალხის მიერ წარმომადგენლების მეშვეობით სახელმწიფო კონტროლზე.

სწორედ აღნიშნულის გამოა, რომ საპარლამენტო კონტროლი თავისი ხარისხით ყველაზე უფრო აღმატებული სახელმწიფო კონტროლის ფორმაა.

სახელმწიფო ორგანოთა ერთიან სისტემაში პარლამენტის ადგილისა და როლის განსაზღვრისათვის, უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება პარლამენტის კომპეტენციას. პარლამენტის კომპეტენციის ოდენობისა და ხარისხის მიხედვით, შესაძლებელია განვსაზღვროთ პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებების სპეციფიკა და ხარისხი. პარლამენტებს ყოფენ სამ ძირითად ჯგუფად: პარლამენტები აბსოლუტურად განსაზღვრული კომპეტენციით, პარლამენტები შედარებით განსაზღვრული კომპეტენციით და პარლამენტები განუსაზღვრელი კომპეტენციით⁸⁵.

აბსოლუტურად განსაზღვრული კომპეტენციის პარლამენტები წარმოადგენენ ისეთ ინსტიტუციებს, რომელთა ფუნქციები და ძირითადი უფლებამოსილებები დეტალურად და ამომწურავად არის ჩამოყალიბებული კონსტიტუციაში ან ძირითად კანონში. ასეთი პარლამენტების რიცხვს შესაძლებელია მივაკუთვნოთ ამერიკის შეერთებული შტატების პარლამენტი, რომლის კონსტიტუციით ზუსტადაა ჩამოყალიბებული იმ საკითხების ჩამონათვალი, რომელიც შედის პარლამენტის უფლებამოსილებაში.

შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ აბსოლუტურად განსაზღვრული კომპეტენციის პარლამენტებში ყველა სხვა ფუნქციებთან ერთად, საკონტროლო ფუნქციებიც ზუსტადაა განსაზღვრული და პარლამენტის საკონტროლო საქმიანობა მოქცეულია წინასწარგანსაზღვრულ საზღვრებში და ჩარჩოებში. ეს ნიშნავს, რომ ასეთ პარლამენტებში საპარლამენტო კონტროლი რეგლამენტირებულია და ექვემდებარება მკაცრ წესრიგს.

განუსაზღვრელი კომპეტენციის პარლამენტები ზემოთ განხილული შემთხვევის საწინააღმდეგონი არიან და ძირითადად იმით გამოირჩევიან, რომ კონსტიტუცია ან ძირითადი კანონი არ ადგენს და ამომწურავად არ განსაზღვრავს კონკრეტულ საკითხებს, რომლებიც უშუალოდ შედის პარლამენტის უფლებამოსილებებში. ასეთი სახის პარლამენტები ფლობენ

განუსაზღვრელ უფლებამოსილებას და მათ შეიძლება თავისი კომპეტენცია განავრცონ ნებისმიერ საკითხებზე. ცხადია ამ სახის პარლამენტებში საკონტროლო ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების განხორციელება სრულ შესაბამისობაშია პარლამენტის კომპეტენციასთან და გამოირჩევა ფართო და შედარებით განუსაზღვრელი უფლებებით. ასეთი სახის პარლამენტებს მიეკუთვნება ახალი ზელანდიის, ირლანდიისა და გარკვეულ წილად იტალიის პარლამენტები.

შედარებით განსაზღვრული კომპეტენციის პარლამენტები არიან ისეთი პარლამენტები, სადაც კონსტიტუციით ან ძირითადი კანონით დადგენილია ის ძირითადი საკითხები, რომლებიც შედის უშუალოდ პარლამენტის კომპეტენციაში. თუმცა, კანონმდებლობით ასევე განსაზღვრულია, რომ პარლამენტის კომპეტენციაში შესაძლებელია შევიდეს სხვა საკითხებიც. ასეთი სახის პარლამენტები ძირითადად გამოირჩევიან განსაზღვრული კომპეტენციით, თუმცა, კანონი მათ აძლევს შესაძლებლობას, რომ ასევე შეეხონ სხვა საკითხებსაც, რომლებიც კონკრეტულად არ არის განსაზღვრული კონსტიტუციით. უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი სახის პარლამენტებში საკონტროლო ფუნქციების განხორციელება რეგლამენტირებულია, თუმცა, იგი გარკვეულწილად შესაძლებელია განხორციელდეს კანონმდებლობით დადგენილ სხვა შემთხვევებშიც. აღსანიშნავია, რომ ასეთი სახის პარლამენტები კომპეტენციის მიხედვით ატარებენ განუსაზღვრელი კომპეტენციის პარლამენტისა და აბსოლუტურად განსაზღვრული პარლამენტების ფუნქციებს. ასეთი სახის პარლამენტები კომპეტენციისა და კონტროლის განხორციელების უფლებამოსილების შესაბამისად, ხასიათდებიან როგორც შერეული კომპეტენციის მქონე პარლამენტებად. ინფორმაციის თვალსაზრისით საინტერესოა აღინიშნოს, რომ საქართველოს პარლამენტი შედარებით განსაზღვრულ პარლამენტებს განეკუთვნება.

საპარლამენტო კონტროლი მრავალმხრივია და მრავალი მიმართულებით ხორციელდება. კონტროლი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების მიმართ იწყება მათი შექმნისთანავე.

კონტროლის სპეციფიკა განსხვავებულია საპარლამენტო, საპრეზიდენტო და შერეული ტიპის მმართველობის სახელმწიფოებში. თუმცა ყველგან, პარლამენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლი გულისხმობს ეფექტიან ზედამხედველობას პოლიტიკასა და მართვაზე.

ზემოთ ნაჩვენები მაგალითები შესაძლებლობას იძლევა დავადგინოთ, რომ პარლამენტის კომპეტენციასა და მის საკონტროლო უფლებამოსილებას შორის ძალიან მჭიდრო კავშირია. ასევე, კონტროლის სპეციფიკა მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია იმაზე, თუ რა ფორმის რესპუბლიკაში ხორციელდება კონტროლი - საპარლამენტოში, საპრეზიდენტოში თუ შერეულში.

თითოეულ შემთხვევაში სრულიად განსხვავებულია საკონტროლო კომპეტენცია და ასევე განსხვავდება კონტროლის ხერხები და ობიექტები. პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებანი, როგორც მისი კომპეტენციის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ნაწილი, პირდაპირ კავშირშია იმასთან თუ რა ადგილი აქვს მინიჭებული პარლამენტს სამართლებრივ სისტემაში. ამ შემთხვევაში «ძალიან ბევრი რამაა დამოკიდებული პარლამენტის ფაქტორზე, სტატუსზე, თუ როგორ ხდება ხელისუფლების დაყოფის პრინციპის რეალობაში გატარება».⁸⁶

კონტროლი სახელმწიფო ხელისუფლების საქმიანობის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ნაწილია. იგი ხორციელდება სახელმწიფო ხელისუფლებაში, მისი ყველა შტოს მიერ, თუმცა, არსად არ არის იგი ისეთი ძლიერ გამოკვეთილი როგორც პარლამენტში. ალბათ ამას განაპირობებს ის გარემოება, რომ ხელისუფლების დაყოფის წარმატებული რეალიზაციის აუცილებელი წინაპირობაა, რომ ხალხის მიერ, მისი წარმომადგენლების მეშვეობით, წარმატებულად გაკონტროლდეს სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელება. სწორედ ამიტომ, რომ საკანონმდებლო ორგანოების მიერ გაწეული საკონტროლო საქმიანობა ხასიათდება კომპლექსური და ყოვლისმომცველი ხასიათით და წარმომადგენლობითი ორგანოების საკონტროლო ფუნქციები მნიშვნელოვნად აღემატება სხვა სახელმწიფო ორგანოთა საკონტროლო ფუნქციებსა და კომპეტენციებს.

შაიოს მოსაზრებით თანამედროვე საკონსტიტუციო სისტემებში მეთაური (აღმასრულებელი ხელისუფლება) მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული საკანონმდებლო ხელისუფლებაზე⁸⁷.

საპარლამენტო კონტროლის უმნიშვნელოვანესი გამოვლინებაა აღმასრულებელი ხელისუფლების პასუხისმგებლობის ორი ძირითადი ფორმის არსებობა. პირველი - სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა, რაც გულისხმობს აღმასრულებელი ხელისუფლების პასუხისმგებლობას რაიმე სახის დანაშაულებრივ ქმედებაზე და მეორე - პოლიტიკური პასუხისმგებლობა, - პასუხისმგებლობა მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.

საკანონმდებლო საქმიანობასთან - პარლამენტის ერთ-ერთ უმთავრეს ფუნქციასთან ერთად, მისი საკონტროლო საქმიანობა არანაკლები მნიშვნელობის ფუნქციაა და როდესაც ვაანალიზებთ მის მნიშვნელობას, თვალნათლივ ვხედავთ, რომ საკონტროლო უფლებამოსილების განხორციელების გარეშე, პარლამენტის მიერ საკანონმდებლო საქმიანობის წარმოება პრაქტიკულად არაეფექტიანია.

საპარლამენტო კონტროლი იმითაცაა განსაკუთრებული, რომ იგი ორი სახისაა. არსებობს შიდა და გარე საპარლამენტო კონტროლი.

შიდასაპარლამენტო კონტროლის დროს პარლამენტის შესაბამისი კომპეტენციის მქონე სტრუქტურული დანაყოფები ახორციელებენ კონტროლს პარლამენტის მიერ განხორციელებულ საქმიანობაზე. ეს არის ერთგვარი საკუთარი საქმიანობის კონტროლი⁸⁸. გარესაპარლამენტო კონტროლის ქვეშ მოიაზრება ის ძირითადი საკონტროლო კომპეტენცია, რომელიც კანონმდებლობით განსაზღვრულია პარლამენტისათვის, რათა წარმატებით განხორციელდეს დემოკრატიული სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელი ხელისუფლების დაყოფა და მის შტოებს შორის ურთიერთშეკავება.

გარესაპარლამენტო კონტროლი არის პარლამენტის საკონტროლო საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება მის ფარგლებს გარეთ და მიმართულია

აღმასრულებელი ხელისუფლების (ადმინისტრაციის) და ხელისუფლების სხვა შტოების მიმართ.

შიდა საპარლამენტო კონტროლი – ხორციელდება თვითონ პარლამენტს შიგნით და მიმართულია ზოგადად პარლამენტის საქმიანობისა და კონტროლის განხორციელებელი სუბიექტების მიმართ.

საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობაზე ყურადღებით დაკვირვებისას ვნახავთ, რომ ნამდვილად არსებობს ამგვარი დაყოფის რეალური საფუძველი. კონტროლის განხორციელებისას, როდესაც ის ტარდება სხვა (გარე) ობიექტებთან მიმართებაში, შედეგების შესამოწმებლად აუცილებელია ისეთი მექანიზმის შემუშავება, რომელიც გამჭირვალეს გახდის კონკრეტული მაკონტროლებელი სუბიექტების საქმიანობას და მათ შედეგიანობას.

მსოფლიოს ზოგ ქვეყანაში პარლამენტები ორპალატიანია (ბიკამერალური), ხოლო ზოგში ერთპალატიანი (მონოკამერალური). ორპალატიან პარლამენტებში, როგორც წესი, ქვედა პალატა ახორციელებს ხალხის პირდაპირ წარმომადგენლობას პარლამენტში (ეროვნული საბჭო, რესპუბლიკური საბჭო), რომელსაც შეიძლება სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვა სახელი ერქვას. წარმომადგენლობითი ორგანოს ზედა პალატის შემადგენლობა და სტრუქტურა დამოკიდებულია სახელმწიფოებრივ მოწყობაზე და ქვეყანაში არსებულ ტრადიციებზე. საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებში უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო, უპირველესად, მოწოდებულია, განახორციელოს საკანონმდებლო საქმიანობა და პარლამენტის მიერ მიღებული კანონს იხილავს, როგორც ხალხის ნებისა და სურვილის გამოხატულებას.

მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში ორპალატიანობა საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების ეფექტიანობის ერთ-ერთი უმთავრესი წინაპირობაა. ეს არის გარანტირებული ურთიერთკონტროლის მექანიზმი პარლამენტის ორ პალატას შორის. აღსანიშნავია, რომ ორპალატიანობა ძირითადად ახასიათებს ფედერალური მოწყობის სახელმწიფოებს, რადგან იგი შესაძლებლობას იძლევა ძალაუფლება განაწილდეს და პარლამენტში წარმოდგენილი იყოს

ფედერალური სახელმწიფოს, როგორც მთელი ერთეულის მთლიანი პოლიტიკური სპექტრი, ისე მისი ცალკეული ტერიტორიული სუბიექტი.

საპარლამენტო კონტროლის უმნიშვნელოვანესი ნაწილია შიდა საპარლამენტო კონტროლი. მას სააშკარაოზე გამოაქვს პარლამენტის მიერ კონტროლის განხორციელების ქმედითობა, წარმოაჩენს მის მიერ განხორციელებულ საქმიანობას. იგი არის გარესაპარლამენტო კონტროლის განხორციელების ქმედითობის მნიშვნელოვანი განმსაზღვრელი და განიხილება, როგორც პარლამენტის საქმიანობის ერთგვარი ინდიკატორი. სწორედ კონტროლის განხორციელების ამგვარი მექანიზმითაა შესაძლებელი ცნობილი გახდეს, თუ რამდენად ეფექტიანად იმუშავა საგამოძიებო, დროებითმა თუ მუდმივმა კომისიამ.

საპარლამენტო კონტროლის ფორმებზე ყურადღების გამახვილების შემთხვევაში, ნათლად დავინახავთ, რომ კონტროლი, პირველ რიგში, იწყება შიდა საპარლამენტო კონტროლიდან (მხოლოდ მისი საშუალებით ხდება შესაძლებელი ზოგადად კონტროლის განხორციელების ქმედითობის აღწერა), რადგან მხოლოდ ამგვარადაა შესაძლებელი პარლამენტის მიერ გაწეული საქმიანობის შემოწმება და შეფასება.

შიდა საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების მექანიზმები სხვადასხვაა და განსხვავებული ფორმით განიხილება პარლამენტის სტრუქტურულ ერთეულებში, კერძოდ, ამ ფუნქციის განხორციელებელ სუბიექტებში - კომისიებში (კომიტეტები), ფრაქციებში და მათ აპარატებში.

სადღეისოდ უმრავლესი ქვეყნის პარლამენტში მიღებულია სხვადასხვა კომისიების პერიოდული ანგარიშების მოსმენა მათი საქმიანობისა და გაწეული ღონისძიებების შესახებ. შიდა კონტროლის განხორციელების მექანიზმები და გარკვეული პროცედურები ასახვას ჰპოვებენ პარლამენტის (პალატების) რეგლამენტებში, კონტროლის განხორციელების მიზნით, წინასწარ განსაზღვრული წესების შესაბამისად, პარლამენტის წევრთაგან და აპარატის მუშაკთაგან იქმნება სხვადასხვა საკონტროლო ჯგუფები.

როგორც წესი, შიდა საპარლამენტო კონტროლი ხშირად ემთხვევა და თან სდევს გარე საპარლამენტო კონტროლს და მხოლოდ მისი ნორმალური ფუნქციონირებითაა შესაძლებელი ნათელი მოეფინოს პარლამენტის საკონტროლო საქმიანობის ეფექტიანობას.

საინტერესოა განვიხილოთ ზოგიერთი ქვეყნის მაგალითი შიდა საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების თვალსაზრისით.

დიდი ბრიტანეთის პარლამენტის პალატები არათანაბარი სტატუსის მქონეა. XX საუკუნემდე პალატების უფლებები თითქმის თანაბარი იყო, ამიტომ კანონპროექტს მის საბოლოო მიღებამდე, საკმაოდ დიდხანს (წლები) შეეძლო პალატებს შორის «ესეირნა» ყოველგვარი შედეგების გარეშე. საუკუნის დასაწყისისათვის მიღებულმა ცვლილებებმა და სხვადასხვა აქტებმა, მნიშვნელოვნად გააუმჯობესეს პარლამენტის ფუნქციონირება, რადგან ზემოაღნიშნული აქტების მიღების შემდგომ, ლორდთა პალატას შეეზღუდა კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებული უფლებები და მას დარჩა მხოლოდ «დროის გაწელვის» პროცედურის გამოყენების უფლება (მაქსიმუმ ერთი წელი, ხოლო ფინანსურ კანონპროექტზე კი არაუმეტეს ერთი თვისა). აღნიშნული ნაბიჯი საჭირო იყო საკანონმდებლო საქმიანობის შედეგიანობის გაზრდისათვის და მისი მეტი ოპერატიულობისათვის. ამასთან, ყურადღებამისაქცევია ისიც, რომ ლორდთა პალატისათვის გარკვეული ფუნქციების დატოვება სწორედ შიდა კონტროლის ერთგვარი მექანიზმია, რომლის არსებობა აუცილებელია ნებისმიერ ორპალატიან პარლამენტში.

გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაშიც პარლამენტის პალატების სტატუსი განსხვავებულია და კანონშემოქმედებით საქმიანობაში უფრო მეტი უფლებებით სარგებლობს ბუნდესტაგი (ქვედა პალატა). თუმცა, აქაც არსებობს შიდა კონტროლის ერთგვარი მექანიზმი, კერძოდ, თუ ბუნდესრატი (ზედა პალატა) დაიწუნებს ბუნდესტაგის მოწონებულ პროექტს (პროტესტს გამოთქვამს), მაშინ პროტესტის ანულირებისა და პროექტის მიღებისათვის აუცილებელია ხმების იგივე შეფარდებითი რაოდენობა, რამდენიც გამოითქვა ბუნდესრატში. ასეთი ტიპის წინააღმდეგობა იდენტურია დიდ ბრიტანეთში

არსებულ სისტემაშიც და ასევე დადებითად მოქმედებს შიდა საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებისა და პოლიტიკური სტაბილურობის შენარჩუნებაში.

შიდასაპარლამენტო კონტროლი ერთ-ერთი უმთავრესია და, ხშირად, სწორედ მისი ხარისხიანი შესრულებაა განმსაზღვრელი გარასაპარლამენტო და მთლიანად პარლამენტის საკონტროლო საქმიანობაში.

საგულისხმოა, რომ შიდასაპარლამენტო კონტროლი გვევლინება, როგორც კონტროლის განსაკუთრებული საშუალება, რომელიც ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლების მიერ განხორციელებულ მმართველობასა და კონტროლს (საქმიანობას), უწესებს ერთგვარ დამატებით შიდა კონტროლს რაც საბოლოო ჯამში ასმაგად ეფექტიანს ხდის სახალხო კონტროლის წარმომადგენლების საშუალებით განხორციელებას.

საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების ანალიზის, ამ საკითხთან დაკავშირებით არსებული თეორიების, ზოგადი პრაქტიკისა და მაგალითების განხილვასთან ერთად საინტერესოა ყურადღება მივაქციოთ განვითარებად ქვეყნებსა და ახალ დემოკრატიებს. აღნიშნული მით უფრო საყურადღებოა, რომ საქართველოს სინამდვილე საკმაოდ ახლოს არის ამ მდგომარეობასთან.

მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე საპარლამენტო კონტროლი შეზღუდულია იმის გამო, რომ პარლამენტი საკმაოდ სუსტია და მას არ ძალუძს ამ უკანასკნელის გავლენიდან გამოსვლა.

ძალიან მნიშვნელოვანია ვიფიქროთ, თუ ამოცანები რამდენად დაკავშირებულია მმართველობის პრობლემებთან. მმართველობის უმთავრესი სირთულე ის არის, რომ უფლებამოსილი ორგანო აუცილებლად უნდა აღიჭურვოს საკმარისი ძალაუფლებით, რათა მიაღწიოს დასახულ მიზნებს. როგორც ჯეიმს მედისონი გამოთქვამდა პრობლემა არის, რომ ნება დართო მთავრობას აკონტროლოს მართვა, ვიდრე ვალდებული გახადო ის, რომ აკონტროლოს თავისი თავი⁸⁹. უწინ მიჩნეული იყო, რომ მთავრობისათვის უფლების მიცემა, რომ აკონტროლოს თავისი თავი ეს იყო საზოგადოების

მიერ გადაცემული უფლებამოსილება, რომელიც წარმოიშობოდა არჩევნების შედეგად. პრობლემის გადაჭრა რთულდებოდა იმ უბრალო მიზეზის გამოც, რომ მთავრობა ერთგვარად წარმოდგენილია არჩევნების შედეგად და თუ ეს არჩევნები დემოკრატიული, სამართლიანი და გამჭვირვალეა, მაშინ აღარ უნდა შევიტანოთ ეჭვი ასეთი არჩევნების შედეგად არჩეული მთავრობის საქმიანობაში.

აღმოსავლეთ ევროპაში ჩამოყალიბებულ ახალ დემოკრატიებში და ცენტრალური აზიის ზოგიერთ ქვეყანაში არსებობს ევროპული გამოცდილების გაზიარების კარგი პრაქტიკა. ზოგიერთი სახელმწიფოსათვის ასეთი გამოცდილების პრაქტიკაში დანერგვა დღესაც ძალიან აქტუალურია. ასეთი გამოცდილების რეალიზაციის გარეშე, საკმაოდ რთული იქნება ჭეშმარიტად ქმედითი პარლამენტის ჩამოყალიბება. სწორედ ასეთი ფასეულობების დანერგვაა უმნიშვნელოვანესი წინაპირობა იმისათვის, რომ ეს ქვეყნები ნამდვილად დარჩნენ დემოკრატიული მშენებლობის გზაზე.

საპარლამენტო კონტროლი არის საკანონმდებლო ორგანოს შესაძლებლობა დაარეგულიროს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობა.

საკითხის გლობალური თვალსაზრისით წარმოსაჩენად, შინაარსისა და გამოხატვის ფორმის გათვალისწინებით, გამოვყოფდი საპარლამენტო კონტროლის სამ სახეს:

- **ოპოზიციური კონტროლი** - რომელსაც აწარმოებს ოპოზიცია და რომელიც ეფექტიანია მხოლოდ მაშინ, როცა მთავრობა სუსტია;
- **პოლიტიკურ-სამართლებრივი კონტროლი** - რომელიც გულისხმობს კონტროლის განხორციელებას საპარლამენტო ზედამხედველობის მეშვეობით, კითხვების, მოსმენებისა და სხვა საშუალებების გამოყენებით და რომელიც გამოიყენება ჭეშმარიტად სამართლებრივი და კანონმორჩილი სახელმწიფოს შემთხვევაში;

- სადამსჯელო ღონისძიებებით კონტროლი - რომელიც გულისხმობს გარკვეულ ცენზურას, შეზღუდვებს, იმპიჩმენტსა და სხვა მსგავს პროცედურებს.

კონტროლის განხორციელების პირველი სახე ნაკლებადაა დაფუძნებული სამართლებრივ ინსტრუმენტებზე, იგი არ პასუხობს სამოქალაქო საზოგადოებისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს კლასიკურ ცნებებს. ეს ფორმა ნაკლებად ქმედითია და კიდევ უფრო არაეფექტიანია იმ შემთხვევაში თუ, ოპოზიცია სუსტია და მას არა აქვს რეალური ძალა, რომ მოახდინოს ქვეყანაში რაიმე ცვლილებები. კონტროლის ეს ფორმა შესაძლებელია წარმატებული იყოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ ოპოზიცია შედარებით ძლიერია, ან მთავრობა სუსტია, ან ორივე შემთხვევა ერთად ხდება.

კონტროლის განხორციელების მეორე და მესამე სახეები შედარებით ქმედითი და შედეგიანია. მათი მოქმედებისა და სრულყოფილი განხორციელების წინაპირობაა ჭეშმარიტად სამართლებრივი, დემოკრატიული და კანონმორჩილი სახელმწიფოსა და საზოგადოების არსებობა. კონტროლის ასეთი სახეები ეფექტიანია ევროპისა და ამერიკის დემოკრატიული სახელმწიფოებისათვის. აქ კონტროლი უფრო მეტად ხორციელდება არა სუბიექტური, არამედ ობიექტური მიზეზებიდან გამომდინარე. სწორედ ამის გამოა, რომ კონტროლის ეს სახეები მეტად მისაღები და ეფექტიანია.

საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები და მათი ცალკეული გამოვლინება ყოველ კონკრეტულ ქვეყანაში თავისებურია და სწორედ მათი სათანადო შესწავლა და ანალიზი გვაძლევს შესაძლებლობას, რომ გავერკვეთ მათ რეალურ არსში. ამ განსხვავებების სრულყოფილი ანალიზისათვის მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს მეთაურის, მთავრობისა და პარლამენტის, ზოგადად კი აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების ურთიერთდამოკიდებულების, პარლამენტის როლისა და სხვა უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუციური თავისებურებების გათვალისწინება და შესწავლა.

მსოფლიოს დემოკრატიული ქვეყნების მაგალითების ზოგადი მიმოხილვის შედეგად შესაძლებელია ჩამოვყალიბოთ წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ხელისუფლებების ურთიერთდამოკიდებულების ძირითადი მოდელები და ვარიაციები.

საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებისათვის დამახასიათებელია მიდგომა, რომ მთავრობა ანგარიშვალდებულია და დამოკიდებულია პარლამენტზე. ასევე, ასეთი მიდგომა შესაძლებელია შეგვხვდეს შერეული მმართველობის სისტემის სახელმწიფოებშიც, სადაც პრეზიდენტის უფლებამოსილებები გარკვეულწილად (მეტ-ნაკლებობით) შეზღუდულია, თუმცა აღმასრულებელი ხელისუფლება შედარებით დამოუკიდებელია, მისი ფორმირება არ არის პარლამენტზე მნიშვნელოვნად დამოკიდებული, მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს მთავრობის პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობის სხვადასხვა სახეები და ფორმები. ასევე, არსებობენ სახელმწიფოები სადაც პარლამენტის როლი შედარებით დაკნინებულია და ხელისუფლება ხორციელდება ძირითადად აღმასრულებელი შტოს მიერ, პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის არსებული თანამშრომლობით. ასეთი პრეცედენტები ხშირია შერეული მმართველობის სახელმწიფოებში, კონკრეტულად კი ხშირად გვხვდება პოსტსაბჭოთა სივრცის ქვეყნებში.

ზემოთ მოყვანილი ქვეჯგუფების სახესხვაობა და მრავალფეროვნება, თავის მხრივ იძლევა ხელისუფლების აღმასრულებელ და საკანონმდებლო შტოებს შორის ურთიერთობის უფრო ფართო სპექტრს და მრავალ ვარიაციას. შესაბამისად, წარმოიშობა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობის მრავალი სახესხვაობაც.

საკანონმდებლო ხელისუფლებისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთობები დამოკიდებულია პარლამენტსა და მთავრობას შორის არსებული ურთიერთდამოკიდებულების შესაძლო მოდელებზე. პარლამენტი და მთავრობა არ უნდა გამოიყურებოდნენ როგორც ერთმანეთისგან გარიყულნი და დამოუკიდებელნი, არამედ ისინი უნდა ავსებდნენ ერთმანეთს. პარლამენტსა და მთავრობას შორის ურთიერთქმედებების მოდელების

შესაძლო ვარიაციები ძირითადად დამოკიდებულია ქვეყნის ისტორიაზე, ტრადიციებზე, კონსტიტუციურ მოწყობაზე და არსებულ შტოებს შორის ძალაუფლების ფორმალურ და რეალურ გადანაწილებაზე.

ზემოაღნიშნული მოდელების განხილვის შედეგად, შესაძლებელია დავასკვნათ თუ როგორი და რა მოცულობისაა მთავრობაზე პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციები. ძირითადად შეიძლება გამოვყოთ წარმომადგენლობით ორგანოსა და აღმასრულებელ ორგანოს შორის ურთიერთქმედებათა სამი მოდელი:

- აღმასრულებელი შტო დომინანტურ მდგომარეობაშია პარლამენტთან;
- პარლამენტი დომინანტურ მდგომარეობაშია აღმასრულებელ ორგანოსთან;
- პარლამენტი და აღმასრულებელი ორგანო დაბალანსებულ მდგომარეობაშია.

ზემოაღნიშნული მოდელების ფარგლებში გამოირჩევა ურთიერთქმედებების სხვადასხვა ქვესახეობები, რომლებიც წარმოიშობა თითოეულ მოდელში ყოველი კონკრეტული პარამეტრის განსხვავებულობის შემთხვევაში. ეს დიფერენციაციები წარმოაჩენს ზოგიერთ უმთავრეს ცვალებადობას, რომლებიც ადგენენ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოების სხვადასხვა ურთიერთქმედებას.

საყურადღებოა ახლად შექმნილი დემოკრატიების მაგალითი, სადაც არ არსებობს რეალური და ფაქტიური ერთიანი სამთავრობო გუნდი და მთავრობის კოლეგიური პასუხისმგებლობა. პასუხისმგებლობა ძირითადად სოლიდარულია, ხოლო მთავრობის პოლიტიკაში ყოფნის ხანგრძლივობა კი არასტაბილური. სწორედ ასეთი სისტემებია გავრცელებული უმრავლეს პოსტსაბჭოთა სახელმწიფოში, მათ შორის საქართველოშიც.

საინტერესოა თუ როგორ ხდება საპარლამენტო კონტროლის განხორციელება, როგორი ინსტიტუციონალური ბუნებით ხასიათდება ის და როგორია

საპარლამენტო მმართველობის (საპარლამენტო რეჟიმის) პირობებში სუსტი და ძლიერი პარლამენტების დროს საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების კონკრეტული შედეგები. ამ ანალიზისათვის აუცილებელია გავითვალისწინოთ შემდეგი:

- საპარლამენტო მმართველობა ერთიანი სისტემაა და საპარლამენტო რეჟიმის დროს არ არის კონფრონტაცია პარლამენტსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის;
- საპარლამენტო მმართველობის პირობებში მთავრობას, საპარლამენტო უმრავლესობას, ოპოზიციასა და საპარლამენტო უმცირესობას შორის საკმაოდ ხშირად ხდება გარკვეული შეჯახებები და დაპირისპირებები;
- საპარლამენტო რესპუბლიკა (მონარქია) ნიშნავს, რომ პარლამენტის სიძლიერე არ არის მუდმივი, არამედ ცვალებადია და დამოკიდებულია იმაზე, თუ ვისია მთავრობა – უმრავლესობის თუ უმცირესობის.

საპარლამენტო რეჟიმის დროს, საპარლამენტო კონტროლის შეფასებისას უნდა გვახსოვდეს, რომ პარლამენტის საქმიანობაში შესაძლებელია ადგილი ჰქონდეს კონტროლისა და მასთან დაკავშირებული ინსტიტუციონალური გარემოს მუდმივ ცვალებადობას.

ზემოთ გამოვყავით პარლამენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთობების გარკვეული ფორმები. ახლა შევხებით ამ ფორმებში არსებულ სხვადასხვა ვარიაციებს და ვისაუბრებთ ზოგიერთ კონკრეტულ შემთხვევაზე.

პარლამენტის თანამედროვე მოდელები მნიშვნელოვანი მრავალფეროვნებით გამოირჩევა, თუმცა, მათი გარკვეული ნიშნით დალაგება და ცალკეული ფორმების გამოყოფა სავსებით შესაძლებელად მიმაჩნია. ამ საკითხში უკეთ გასარკვევად უპრიანია წარმოვაჩინოთ ეს ფორმები:

- უმრავლესობის მთავრობა და ერთსულოვანი მმართველობა** – ეს არის შემთხვევა, როცა პარლამენტში ერთსულოვანი და ერთიანი მმართველობაა, რომელიც გულისხმობს ე.წ. უმრავლესობის დემოკრატიას. ამ შემთხვევაში პოლიტიკური პროცესები დუნდება და პარლამენტიც და მთავრობაც შედარებით სუსტია, რადგან არ არსებობს კონკურენცია და დაყოფა ამ ორ სუბიექტს შორის, მათ აქვთ საერთო ინტერესი, ისინი ავსებენ ერთმანეთს და მათ სჭირდებათ ერთმანეთი. მათ შორის მუდმივი თანამშრომლობაა, რაც გამორიცხავს ჯანსაღ და კონკურენციულ თანამშრომლობას;
- უმცირესობის მთავრობა და კომპრომისული მმართველობა** – ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვნად რთულდება პარლამენტისა და მთავრობის წინაშე არსებული ამოცანების გადაჭრა. მთავრობას არ ჰყავს საპარლამენტო უმრავლესობა და შესაბამისად, მას ხშირად უწევს დათმობებზე წასვლა. ეს ფორმა მთავრობას აიძულებს, რომ მუდმივად კარგ ფორმაში იყოს. ასეთი მდგომარეობა შესაძლოა არ იყოს ეფექტიანი, რადგან წარმოშობს პარლამენტის უმრავლესობის დომინანტურ მდგომარეობას. ამ შემთხვევაში კონკურენცია არსებობს, მაგრამ იგი არაჯანსაღი და ნაკლებად შედეგიანია;
- ძლიერი და სუსტი საკანონმდებლო ხელისუფლება** – ხელისუფლების დაყოფის შედეგად, ძლიერი საკანონმდებლო ხელისუფლება პრაქტიკულად გარანტირებულს ხდის ამ უკანასკნელს, რომ წარმატებული კონკურენცია გაუწიოს დანარჩენ ორ შტოს. მეორეს მხრივ სუსტი საკანონმდებლო ხელისუფლება ზღუდავს პარლამენტის მოქნილობას და ართმევს მას შესაძლებლობას განახორციელოს ეფექტიანი კონტროლი.

აღსანიშნავია, რომ ზემოთ გაანალიზებული ფორმები ძირითადად დაკავშირებულია განხორციელების სახესხვაობებთან, ხოლო ზოგი მათგანი კი - კონსტიტუციური მოწყობის ეფექტთან.

უმრავლესობისა და უმცირესობის მთავრობების სიტემების ურთიერთშედარებისას იკვეთება, რომ პარლამენტსაც და მთავრობასაც აქვს ინდივიდუალური შესაძლებლობები.

უმრავლეს სახელმწიფოებში შეიმჩნევა, რომ უმრავლესობის სისტემის დროს პარლამენტები ხასიათდებიან ერთპალატიანობით, საარჩევნო სისტემის არაპროპორციულობითა და მოქმედი პარტიების დაბალი მაჩვენებლით, ძლიერი პრემიერ-მინისტრითა და ერთპარტიული მთავრობით. ამ ფაქტორების ერთიანობა აუცილებლად წარმოშობს სუსტ პარლამენტს.

უმრავლესობის მოდელის უმნიშვნელოვანეს დამახასიათებელ ნიშნად შეგვიძლია მოვიყვანოთ ძალაუფლების კონცენტრაცია უმრავლესობის ხელში⁹⁰.

უმრავლესობისა და უმცირესობის მთავრობების შედარებისას წარმოჩინდება აღმასრულებელი ხელისუფლების საპარლამენტო კონტროლის სხვადასხვა ვარიაციები. ანალიზის შედეგად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ პარლამენტის მიერ უმრავლესობის მთავრობის საპარლამენტო კონტროლი სერიოზულად სუსტდება უმრავლესობის ვალდებულების გამო, დაეხმაროს კოალიციურ მთავრობას. ე.ი. ცალსახაა, რომ ასეთ შემთხვევაში არ არსებობს კონტროლის სურვილი და რეალური შესაძლებლობა. ამ შემთხვევაში შესაძლებელია ადგილი ჰქონდეს მთავრობის ცალკეული წევრის საპარლამენტო კონტროლს. ეს არის ინდივიდუალური, იგივე სუბიექტური და არა ობიექტური კონტროლი.

უმრავლესობისა და მისი მთავრობის ურთიერთდამოკიდებულებისას, მნიშვნელოვანია გამოვყოთ ძალა, რომელიც წარმოადგენს საპარლამენტო კონტროლის ტრადიციულ ფორმას და რომელსაც შეუძლია შეამციროს მთავრობის გავლენა. ზოგადად აქ გვხვდება არასანქცირებული კონტროლის გაძლიერების ტენდენცია. აღნიშნული გამოიხატება საპარლამენტო შეკითხვებში და კონკრეტული ინფორმაციის მოთხოვნაში, აგრეთვე

კომიტეტების შეკითხვებში, კონტროლში და მოსმენებში. ამ მოვლენების დაკვირვებისა და სწორი ანალიზის შედეგად შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ საპარლამენტო საქმიანობის ეს ფორმები არ არის მიმართული საპარლამენტო კონტროლის ფუნქციების გასაძლიერებლად, არამედ ამის შესაძლო მიზეზი არის მხოლოდ უმრავლესობის მოვალეობა და მცდელობა დაეხმაროს თავის მთავრობას.

უმრავლესობისა და უმცირესობის მთავრობის ურთიერთქმედებისას გამოიყოფა ძალა, რომელიც ცალსახად ადასტურებს კონტროლის დირექტიულ ხასიათს. ამ შემთხვევაში კონტროლი ხორციელდება მხოლოდ იმიტომ, რომ მთავრობა იყოს სრულ მორჩილებაში და უფრო ძლიერად გაკონტროლდეს პარლამენტის მიერ.

ორივე შემთხვევას აქვს თავისი ღირსებები და ნაკლოვანებები, თუმცა, საბოლოოდ უნდა შევთანხმდეთ, რომ კონტროლის განხორციელებისას არ არსებობს აბსოლუტური სიკეთე და იდეალი და შესაძლოა იგი არ ჩატარდეს მხოლოდ კეთილი სურვილების გამო.

ევროპის წამყვან სახელმწიფოებში საპარლამენტო პოლიტიკა ნიშნავს პარლამენტის დღის წესრიგის შედგენისა და დაცვის მუდმივ მცდელობას. დღის წესრიგი არის საკითხების ჩამონათვალი, რომლებიც თავისი არსით უმნიშვნელოვანესნი არიან. სწორედ ამიტომ განვითარებულ და დემოკრატიულ ქვეყნებში თითოეული მონაწილე ცდილობს მიაღწიოს ისეთ გადაწყვეტილებას, როგორც მისთვისაა საჭირო და მას წარმოუდგენია. ამ მიზნით არის მცდელობები მიიმხრონ სხვებიც, მოიპოვონ და გააფართოვონ გავლენა, მიაღწიონ დასახულ პოლიტიკურ მიზანს. ეს არის პარლამენტის, როგორც პოლიტიკური ორგანოს უმთავრესი დანიშნულება.

როდესაც მხედველობაში გვაქვს პარლამენტის რეფორმა, ჩვენ ასევე ვვხებით მმართველობის მთავარი ინსტიტუტების ცვლილებებს. ამის გამო ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ ყურადღება მიექცეს მთავარ პრინციპს და ვიფიქროთ თუ რა ამოცანებია დაკავშირებული მმართველობის პრობლემებთან.

თანამედროვე პარლამენტებს ძალიან ბევრი ფუნქცია შეიძლება მივაკუთვნოთ, თუმცა, გამოვყოფდი მათ შორის სამ უმთავრესს:

- კანონშემოქმედებით ფუნქციას;
- სოციალურ-პოლიტიკურ ფუნქციას;
- კონტროლის ფუნქციას.

ამ ფუნქციების აღსრულების მომენტში მუდმივად იკვეთება ყოველდღიური და მნიშვნელოვანი ამოცანები. ამიტომ, სწორედ მათი აღსრულების მიზნით, გამოიყენება სხვა მნიშვნელოვანი საშუალებები, რომლებიც ყურადღებამისაქცევია გარკვეული სუბიექტური და ობიექტური მოტივაციების გათვალისწინებით.

კერძოდ, მიმაჩნია, რომ უმთავრესი ობიექტური ფაქტორია და თანამედროვე პარლამენტებისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, კონსესუსის მიღწევის შესაძლებლობა. ეს გულისხმობს რთული მდგომარეობიდან გამოსავლის მოძებნას და კონფლიქტების დროულ გადაწყვეტას. ხოლო, სუბიექტური ფაქტორი კი განპირობებულია პარლამენტში წარმოჩინების მოტივაციით, სიტყვის წარმოთქმის ინტერესითა და თვითრეკლამით.

სუბიექტური და ობიექტური მოტივაციიდან გამომდინარე, საკანონმდებლო ორგანოს წევრის უმთავრესი ინტერესია, და როგორც წესი ის მიმართავს ამომრჩეველზე ორიენტირებულ შემდეგ მოქმედებებს: **თვითრეკლამას, ნდობის მოპოვების ტაქტიკასა და პოზიციების გამაგრებას.**

თვითრეკლამა ნიშნავს ნებისმიერი შესაძლებლობის გამოყენებას იმისათვის, რომ გაქარწყლებულ იქნეს ყველანაირი უარყოფითი ინფორმაცია თუ შეხედულება მის შესახებ, ან იმის შესახებ რისი მიზნის მიღწევაც მის ინტერესებშია. რეკლამა უწინარესად მიმართულია იმიჯისა და უნაკლო რეპუტაციის შექმნისაკენ. რეკლამა თავისთავად მიმართულია ნდობის მოპოვების გაძლიერებისაკენ, თუმცა, ამ უკანასკნელს ცალკე გამოვყოფდი, რადგან მისი შესრულების შემთხვევაში უკვე შესაძლებელია, რომ არსებობდეს

ძლიერი პოზიციები. ეს კი განაპირობებს არსებული ინტერესების რეალიზაციას.

პარლამენტის წევრის კითხვები, საპარლამენტო შეკითხვები, ინტერპელაციები და სხვადასხვა ტიპის დებატები ხელს უწყობს და უზრუნველყოფს ზემოაღნიშნული ფუნქციების წარმატებულ განხორციელებას. მათი არსი და ბუნება სწორედ იმ ფაქტორებიდან გამომდინარეობს, რომლებზეც ზემოთ ვისაუბრეთ. აღმსარულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებისათვის (მინისტრებისა თუ სხვა კონტროლქვემდებარე სუბიექტებისათვის) დასმული შეკითხვები ერთ-ერთი ყველაზე უფრო ცერემონიული ხასიათისაა და დამახასიათებელია თითქმის ყველა პარლამენტისათვის. ასეთი შეკითხვები საკმაოდ ხშირად გამოიყენება გარკვეული ინფორმაციის მისაღებად იმ სფეროსთან დაკავშირებით, რომელიც უშუალოდ შედის კონკრეტული მინისტრის პასუხისმგებლობაში.

აღმსარულებელ ხელისუფლებაზე დაკვირვება და საპარლამენტო შეკითხვების დასმა მთავრობისა და მისი ადმინისტრაციის კონტროლის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფორმაა. შეკითხვები ეს არის შესაძლებლობა, რომ მიღებულ იქნეს ამომწურავი ინფორმაცია კონკრეტულ საკითხზე ან ხელი შეუწყოს პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღებას. საპარლამენტო შეკითხვები არ დაისმება მხოლოდ ინფორმაციის მიღების მიზნით, არამედ ისინი შესაძლოა წამოყენებულ იქნეს მთავრობისათვის, იმ შემთხვევაში როდესაც საჭიროა მთავრობის ან მისი ადმინისტრაციის ინფორმირება რაიმე კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით. აქ იგულისხმება, რომ ასეთი შეკითხვით პარლამენტის წევრს შეუძლია მოახდინოს კონკრეტული საკითხის ინფორმირება და მისი წამოწევა განხილვისათვის. ასეთ შეკითხვაში იგულისხმება პასუხიც და ის გათვლილია შემდგომ დისკუსიებზე.

შეკითხვები შესაძლებელია დაისვას მრავალი მიზეზის გამო. როგორც კი ამოიწურება რაიმე ინტერესის გამომწვევი საკითხი, მაშინვე იწყება მეორე. იურიდიულ და პოლიტიკურ მეცნიერებათა თანამედროვე ლიტერატურაში გარჩეულია საპარლამენტო შეკითხვების მრავალი სახესხვაობა. თუმცა,

მთავარი მაინც არის მოტივაცია, თუ რა განაპირობებს საპარლამენტო შეკითხვებს. ამ მხრივ უმნიშვნელოვანეს სამოტივაციო ფაქტორებად მიმაჩნია:

- კონკრეტულ საკითხებზე შესაბამისი ინფორმაციისა და ახსნა-განმარტების მიღების სურვილი;
- რაიმე მოქმედების განხორციელების სურვილი და ზეწოლა აღნიშნულის მისაღწევად;
- პოპულარობის მიღწევის სურვილი, რაც გამოიხატება ამომრჩევლის წინაშე თავისმოწონებასა და თავისი საქმიანობის რეკლამირებაში;
- კონტროლქვემდებარე პირების შემოწმება (მათ მიერ გაწეული საქმიანობის კონტროლი) ან/და მათი კონტროლი პოლიტიკური მოტივაციებიდან გამომდინარე;
- კონტროლქვემდებარე პირების (სუბიექტებისა და ობიექტების) ბრალის დემონსტრაციული წარმოჩინება;
- საჭირო ეფექტისა და შედეგების მისაღებად შესაბამისი პიარ-კომპანიების წარმოება და სხვადასხვა მეთოდების გამოყენებით დასახული მიზნის მიღწევა;
- მოუქნელი (ხისტი) მთავრობის გატეხვის ან შეჩერების აუცილებლობა;
- აგრეთვე, სხვა მნიშვნელოვანი ფაქტორები.

როგორც ვხედავთ, თითოეული შეკითხვა შესაძლებელია მოტივირებული იყოს მრავალი მიზეზით და ასევე მრავალი შესაძლო ვარიანტი არსებობს შეკითხვის შესაძლო შედეგებთან დაკავშირებითაც.

კითხვების ფორმები და ოდენობა პირდაპირპროპორციულ კავშირშია პარლამენტისა და საკონტროლო პირების ურთიერთობის დონესთან. კანონმდებელსა და აღმასრულებელს შორის ყოველთვის არსებობს მიზნების

კონფლიქტი. აღმასრულებელს ყოველთვის შეუძლია დამალოს და დაფაროს ინფორმაცია და შესაბამისად დარჩეს დომინირებულ მდგომარეობაში. თუმცა, ამავე დროს საკანონმდებლო ორგანოსაც შეუძლია, რომ დაუპირისპირდეს ამ მცდელობებს სხვადასხვა წახალისებით, ინტერესების სტიმულირებით, ან მკაცრი ზომების გამოყენებით.

ასეთი კონტროლის განხორციელება საჭიროებს დიდ ძალისხმევას, დროსა და ხელმისაწვდომი ინფორმაციის განვითარებას და ამან შესაძლოა მოიტანოს შესაბამისი სიკეთე.

რეალურად პარლამენტის წევრის შეკითხვა ნაკლებად ეფექტიანია და იგი არ არის მიმართული საკითხის საბოლოო გადაწყვეტისაკენ. ასეთ შეკითხვას აქვს ინფორმაციული ხასიათი, უფრო ხშირად გამოწვეულია სუბიექტური მიზეზებით, ძირითადად მიმართულია ამომრჩეველზე და აქვს რეკლამის ხასიათი.

განხორციელებული კვლევის შედეგად, შესაძლებელია ითქვას, რომ საპარლამენტო კონტროლი და შესაბამისად საპარლამენტო შეკითხვები არ არის კარგად შესწავლილი სფერო. საგულისხმოა, რომ მიღებული კანონების შესრულების კონტროლი შესაძლებელია განვიხილოთ, როგორც განსაზღვრული პოლიტიკის შესრულებაზე კონტროლი, რომლის განხორციელებაც ისეთივე მნიშვნელოვანია როგორც სხვა ნებისმიერი სახის კონტროლი.

ეფექტიანი კონტროლის უზრუნველსაყოფად, არსებულ მდგომარეობაზე სრული და ნათელი სურათის მისაღებად გამოიყენება საპარლამენტო კონტროლის ფორმების სხვადასხვა მრავალფეროვნება. საინტერესოა გავეცნოთ საპარლამენტო შეკითხვებისა და დებატების ფორმებსა და სახეებს დასავლეთ ევროპის ქვეყნების პარლამენტებში.

საგულისხმოა, რომ დასავლეთ ევროპის პარლამენტებს მემკვიდრეობით ერგოთ პოლიტიკური კულტურის მაღალი დონე. აღნიშნული განაპირობებს ამ ქვეყნებში საპარლამენტო შეკითხვების ფორმების მრავალფეროვნებასა და

სიმრავლეს. დაკვირვების შედეგად ცხადია, რომ არ არსებობს ორი ქვეყანა, რომლის პარლამენტებსაც ექნებათ ზუსტად იდენტური კონტროლის ფორმები და მექანიზმები. არის მსგავსებები, მაგრამ ხშირად მიუხედავად იმისა, რომ სხვადასხვა პარლამენტებში დამკვიდრებული კონტროლის ფორმების სახელწოდებათა ინგლისური თარგმანი ერთმანეთს ემთხვევა, ცხადი ხდება, რომ ფორმითა და შინაარსით ისინი მაინც განსხვავდებიან. კონტროლის სპეციფიკა ყველგან განსხვავებულია. ამ მოჩვენებითმა მსგავსებამ შესაძლოა შეცდომაში შეგვიყვანოს თუ არ გამოვარჩევთ და გამოვყოფთ შესაბამის განსხვავებებს.

შეკითხვების მდგომარეობა (დასმის სიხშირე, განხორციელების პროცედურა და შინაარსი), ისევე, როგორც სხვა ასპექტები თითოეული ქვეყნის პარლამენტის სხვადასხვა მოწვევის პირობებშიც საკმაოდ ცვალებადი მაჩვენებელია. ამის გამო მნიშვნელოვნად გართულებულია შედარებისა და შესაბამისი დასკვნების გამოტანის შესაძლებლობა.

საპარლამენტო შეკითხვები, როგორც ერთგვარი ინსტიტუტი იმყოფება მუდმივი ევოლუციის პროცესში. შეკითხვების ძველი ფორმები განიცდიან მოდერნიზაციას, ხოლო ახალი ფორმები კი წარმოდგენილნი არიან პოლიტიკური განსჯისათვის, მათი პრაქტიკული გამოყენების შესაძლებლობა მუდმივი გამოცდის პროცესშია და იმყოფება საკმაოდ ძლიერი პოლიტიკური წნეხის ქვეშ.

შედარებითი კვლევა რთულდება იმის გამოც, რომ კარგად არ ვიცით და ვერ ვითვალისწინებთ გარემოებებს, რომლებითაც შესაძლოა აღჭურვილი იყოს ამ ურთიერთობებში მონაწილე თითოეული მოთამაშე. აგრეთვე, მნიშვნელოვანია, ყურადღება მივაქციოთ არამარტო ფორმალურ (სამართლებრივად დარეგულირებულ), არამედ არაფორმალურ (პირად, ნათესაურ, კლანურ და სხვა) ურთიერთობებსაც, რომელთა როლიც საკმაოდ დიდია და ძირითადად დამოკიდებულია პოლიტიკურ-სამართლებრივი სისტემის ნაირგვარობაზე.

ზემოთ განხილული სხვადასხვა ქვეყნების პარლამენტების ანალიზი გვამღებს საფუძველს, რომ საპარლამენტო შეკითხვები გამოვარჩიოთ სხვადასხვა ნიშნებით. კერძოდ:

- შეკითხვების ფორმები და სახეები;
- შეკითხვების შინაარსი და შემადგენლობა;
- შეკითხვებისათვის გამოყოფილი დრო (შეკითხვის დასმისა და პასუხის სავარაუდო დროის ჩათვლით);
- დებატების საკითხი;
- შეკითხვების რაოდენობა;
- შეკითხვის შედეგი და დასკვნა.

საპარლამენტო შეკითხვები შესაძლოა დავაჯგუფოთ სამ უმთავრეს ფორმად:

- ზეპირ შეკითხვებად, რომლებიც შესაძლოა დასმულ იქნეს რეგულარულად და მკაცრად განსაზღვრულ დროის მონაკვეთში.
- წერილობითი შეკითხვებად, რომლებზეც არ არის დაწესებული განსაზღვრული დროის მონაკვეთი, რომელიც როგორც წესი არ იწვევს დებატებს, და რომელზეც პასუხი გაიცემა ასევე წერილობით;
- ინტერპელაცია, - ერთგვარი გამოკითხვა და დიდი შეკითხვა.

წერილობითი შეკითხვა მუშაობს, როგორც შეკითხვა, რომელიც ორივე შემთხვევაში დაისმება და პასუხი გაეცემა წერილობითი ფორმით. შეკითხვის ამ ფორმის რეალური მიზანი არის ინფორმაციის მიღება, და რაიმე საკითხების კორექტირების დელიკატური მცდელობა.

ზეპირი შეკითხვები, როგორც წესი შესაძლოა დაისვას წერილობით წინასწარ, თუმცა, შემდგომში იგი აუცილებლად ჟღერდება შესაბამისი პარლამენტის წევრის მიერ და პასუხიც ასევე გაეცემა ზეპირი ფორმით. ასე, რომ შეკითხვა

შესაძლებელია დაისვას ორივენაირად, წერილობით და ზეპირად და ასევე პასუხიც შესაძლებელია არსებობდეს ორი, წერილობითი და ზეპირი. ასეთი ფორმის შეკითხვები ინფორმაციულთან ერთად ატარებს უფრო პოლიტიკურ ხასიათს და აქ იგრძნობა სწორედ ის ნიშნები, რომლებზეც ჩვენ ცოტა ზემოთ ვსაუბრობდით. კერძოდ, ზეპირი შეკითხვის დროს გარდა არსებული ობიექტური გარემოებებისა საკმაოდ დიდ როლს თამაშობს სუბიექტური ფაქტორებიც (რეკლამა, თავის წარმოჩენა, პოზიციების გამაგრება და სხვა).

საპარლამენტო კონტროლის განხორციელება წარმოდგენილია გარკვეული პროცედურებისა და მექანიზმების გარეშე. ჩვენ ამ საკითხს უკვე არაერთხელ შევეხეთ და კიდევ ერთხელ დავაკონკრეტებთ, რომ საკონტროლო უფლებამოსილების განხორციელების მომენტში არსებობს ორი მხარე: კონტროლის სუბიექტი და ობიექტები. კონტროლის სუბიექტი არის თვითონ წარმომადგენლობითი ორგანო თავისი სხვადასხვა სტრუქტურული ერთეულებით (კომიტეტი, კომისია, ფრაქცია პარლამენტის წევრი და სხვა), ხოლო ობიექტები არიან ყველა მის კონტროლს დაქვემდებარებული ორგანოები, ძირითადად, აღმასრულებელი ხელისუფლება (ზოგიერთ შემთხვევაში, სახელმწიფოს მეთაური). აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლი პოლიტიკურ ხასიათს ატარებს, ანუ მიმართულია მთავრობის წევრების პოლიტიკურ საქმიანობაზე. ასეთი საქმიანობის კონტროლისათვის გამოიყენება სხვადასხვა მექანიზმები: ზეპირი და წერილობითი შეკითხვა, სამთავრობო საათი, სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელების კონტროლი, ინტერპელაცია (მხოლოდ საპარლამენტო და ზოგიერთ შერეული მმართველობის ტიპის ქვეყნებში), უნდობლობის ვოტუმი, გაკიცხვის რეზოლუცია, საპარლამენტო მოსმენები და სხვა ზოგადი პოლიტიკის საკითხები.

რაც შეეხება ზოგადად საპარლამენტო კონტროლს, აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ იგი ხორციელდება, შეკითხვებით (რომლებიც შეიძლება იყოს ნებისმიერი სახის და შეეხებოდეს ნებისმიერ საკითხს). აქვე უნდა ითქვას, რომ საპარლამენტო კონტროლი შეიძლება ხორციელდებოდეს

პარლამენტისათვის ინფორმაციის მიღების ან/და მთავრობის (აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის პირების) პასუხისმგებლობის დასმის გამო. თეორიაში არსებობს მთავრობის პასუხისმგებლობის ორი სახე: პირველი, ეს არის სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა (პასუხისმგებლობა სახელმწიფო ღალატზე, ქონების უკანონოდ მიტაცებაზე ან გამომძალველობაზე და სხვა), ხოლო მეორე, პოლიტიკური პასუხისმგებლობა, რომელიც, პრაქტიკულად, გულისხმობს მთავრობის პასუხისმგებლობას პარლამენტის წინაშე და მის მოვალეობას – ყოველთვის იმოქმედოს პარლამენტის უმრავლესობის შეხედულების მიხედვით და თუ არ მოხდება პარლამენტის მიერ განსაზღვრული კურსის გატარება, მაშინ ყოველ წუთს შეიძლება წარმოიშვას არაპირდაპირი გზით მინისტრების პასუხისმგებლობის საკითხი, რაც ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში, უკვე გულისხმობს მათი ნდობის საკითხის დაყენებას.

სხვადასხვა ქვეყნებში (დანია, ნორვეგია, დიდი ბრიტანეთი, აშშ) არსებობს მინისტრთა პასუხისმგებლობის სხვადასხვა ხერხები, უმთავრესად, ეს არ გულისხმობს მათი ნდობის ან უნდობლობის ვოტუმის პირდაპირ გამოკვეთილად დაყენებას, არამედ ეს შეიძლება მოხდეს ინტერპელაციის (გერმანიაში, როგორც დიდი შეკითხვა) შემთხვევაში, რომელიც ინფორმაციის მიღებასთან ერთად გამოიყენება, როგორც პირდაპირი კონტროლის ფორმა (კონტროლი პოლიტიკაზე, ზედამხედველობა მართვაზე, პროცესების უფლებების დაცვაზე, თანამდებობის ბოროტად გამოყენებაზე), რომელიც შეიძლება შეიცავდეს პოლიტიკურ სანქციასაც (გამოიწვიოს პოლიტიკური კამათი და შემდეგ უკვე სანქცია, რადგან კამათი შეიძლება დამთავრდეს კენჭისყრით). აღსანიშნავია, რომ ინტერპელაციის პროცედურას სჭირდება გარკვეული ხმები, მაგალითად, ფინეთში მას უნდა წარადგენდეს 20 (ოცი) პარლამენტის წევრი მაინც, ხოლო მინისტრმა პასუხი უნდა გასცეს 15 დღეში. საქართველოში შესაძლებელია მთავრობის, როგორც ერთიანი ჯგუფის, პასუხისმგებლობის საკითხის დასმა, ასევე შეიძლება დაისვას აღმასრულებელი ხელისუფლების ცალკეული თანამდებობის პირის ნდობის საკითხიც. ეს ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულ სახელმწიფო

ღალატის ან სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში. ასეთ დროს, გამოიყენება იმპიჩმენტის წესი, რომელიც ხორციელდება «იმპიჩმენტის შესახებ» საქართველოს კანონით დადგენილი წესებით.

შეკითხვები, ასევე შეიძლება დასმული იყოს ნებისმიერ სხვა საკითხზეც, მაგრამ, ხშირ შემთხვევაში, ისინი უშუალოდ ეხება ფინანსურ პროცედურას, გამომდინარე იქიდან, რომ მთავრობა ხშირად მიმართავს პარლამენტს, ბიუჯეტის ხარჯთაღრიცხვაში გარკვეული ცვლილებების შეტანის შესახებ, რაც, თავის მხრივ, პარლამენტს აძლევს საშუალებას, იმსჯელოს, თუ როგორ იქნა გამოყენებული პირვანდელი ასიგნებანი. ამის გამო, პარლამენტს რეგულარულად წარედგინება ფინანსური ანგარიში მაგალითად, იაპონიაში კაბინეტი წარადგენს ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს წელიწადში ერთხელ, ხოლო მიმდინარე ფინანსური მდგომარეობის შესახებ 3 თვეში ერთხელ. საქართველოში აღნიშნული საკითხი განსხვავებულადაა მოგვარებული, კერძოდ, არსებობს კითხვა, რომელიც შეიძლება დაისვას პარლამენტის წევრის მიერ და შეიძლება იყოს წერილობითი ან ზეპირი, და შეკითხვა, რომელიც უნდა იყოს აუცილებლად წერილობითი და შეიძლება დასვას საპარლამენტო ფრაქციამ ან პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ათკაციანმა ჯგუფმა.

აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ ბოლო ათწლეულებში მთელი რიგი ქვეყნების პარლამენტებში აღინიშნება საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების მექანიზმების გამკაცრება, კერძოდ, 1974 წლის ივნისში საფრანგეთის ეროვნულმა კრებამ შემოიღო კონტროლის სრულიად ახალი ფორმა და ადრე არსებულ ზეპირ შეკითხვებთან ერთად დააწესა მთავრობის კონტროლის უფრო ქმედითი მექანიზმი – «შეკითხვები მთავრობას». ამას დაემატა ისიც, რომ 1977 წლის ივლისიდან საფრანგეთის პარლამენტის საკონტროლო და საგამომიებო კომისიები აღიჭურვა ახალი მნიშვნელოვანი პრეროგატივებით, ამასთან, 1979 წლიდან შეიქმნა ახალი მუდმივმოქმედი კომისიები, რომლებიც იძლევა ადმინისტრაციის გაკონტროლების უფრო ქმედით მექანიზმებს და უფრო მეტ საშუალებას.

ბიუჯეტის კონტროლი, თავისი არსით, ერთ-ერთი ყველაზე უფრო აქტიური კონტროლის ფორმაა, რადგან თუ ვიმსჯელებთ მის შინაარსზე, ეს არის იგივე მთავრობის საქმიანობის გეგმა, ციფრობრივ (თანხობრივ) გამოხატულებაში. ე.ი. მისი მეშვეობით, პარლამენტს აქვს საშუალება თვითონ დაამტკიცოს მთავრობის ეკონომიკური საქმიანობის გეგმა და გაეცნოს შესრულების შედეგებს. აქედან გამომდინარე, უკეთესი იქნება, თუ ბიუჯეტის კონტროლს არ განვიხილავთ კონტროლის ცალკე ფორმად და მას გავიაზრებთ, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის კონტროლის განუყოფელ ნაწილს. საბიუჯეტო კონტროლის განხორციელების ყველაზე უმთავრესი მომენტი არის ის, რომ მისი საშუალებით ყველაზე უფრო საუკეთესოდ შეიძლება დავინახოთ გატარებული საფინანსო და ფისკალური პოლიტიკის შედეგიანობა.

საგულისხმოა, რომ საპარლამენტო და საფინანსო კონტროლს ცალკე გამოყოფდა კ.დ. მიქელაძე, რომელსაც მიაჩნდა, რომ საფინანსო კონტროლის მოვალეობაა თვალყური ადევნოს სახელმწიფოს ფინანსურ მდგომარეობას, პარლამენტს ჰქონდეს უფლება შექმნას დამოუკიდებელი ორგანო, რომელსაც ექნება რევიზიის უფლება მთავრობის ფინანსურ და სამეურნეო საქმიანობაზე⁹¹. მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნული მოსაზრება არსებობდა საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შექმნამდე. უფრო მეტიც, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში იყო ჩადებული აღმასრულებელი ხელისუფლების საერთო კონტროლი, ბიუჯეტის დამტკიცება, თანამდებობის პირთა არჩევა და დამტკიცება⁹².

ევროპის ქვეყნების პარლამენტების რეგლამენტების ანალიზის შედეგად ვნახულობთ, რომ პარლამენტებში შეკითხვები არ ისმება სპონტანურად, არამედ ისინი წინასწარ ფიქსირდება პარლამენტის აპარატის მიერ და გადაეცემა შესაბამის სამინისტროებს ან სამსახურებს. ზეპირი შეკითხვა მიუხედავად იმისა, რომ იგი მოიხსენიება, როგორც ზეპირი შეკითხვა, იგი მაინც დაისმება წერილობითი სახით. ამ შემთხვევაში განსხვავება წერილობით შეკითხვასა და ზეპირ შეკითხვას შორის არის მხოლოდ ის, რომ ზეპირი

შეკითხვა დაისმება რაღაც კონკრეტულად გამოყოფილი პერიოდის განმავლობაში, ხოლო წერილობითი შეკითხვა დაისმება დიდი ხნით ადრე, იგი წინასწარ კარგად მოფიქრებულია და მის დასმას არ სჭირდება კონკრეტული დროის გამოყოფა.

მაგალითისათვის შესაძლებელია აღინიშნოს, რომ შვედეთის პარლამენტში 1992 წლის შემდგომ, მოქმედებს სპონტანური, ზეპირი შეკითხვების სამთავრობო საათი, სადაც შეკითხვები დაისმება ზეპირად, ყოველგვარი წერილობითი ფორმის გარეშე და პასუხებიც გაიცემა ამგვარივე ფორმით.

ინტერპელაციის თაობაზე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ სახის შეკითხვა ძირითადად დამახასიათებელია საპარლამენტო რეჟიმის პარლამენტებისათვის და მისი ძირითადი მიზანია:

- მთავრობისგან მოითხოვოს რაიმე ინფორმაცია ან დადასტურება სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვან ისეთ საკითხებთან დაკავშირებით, რომლებიც არ არიან პარლამენტის სხდომის დღის წესრიგში, მაგრამ პარლამენტი ან მისი წევრი ან სხვა რომელიმე უფლებამოსილი ორგანო (კომიტეტი) ჩათვლის, რომ აუცილებელია ამ საკითხის საზოგადოების სამსჯავროზე გამოტანა.
- რაიმე პრობლემასთან დაკავშირებით საკითხის მომზადება და მოკლე დროში დებატების მოწყობა.
- წმინდა ინფორმაციული მოქმედება.

ევროპის ქვეყნების პარლამენტებში შეკითხვების ტიპები და რაოდენობა განსხვავებულია, თუმცა ძირითადად შესაძლებელია გამოვყოთ შეკითხვების 4 ტიპი და მათი დასმის პროცედურა.

კერძოდ, ესენია:

- წერილობითი შეკითხვა;

- ზეპირი შეკითხვა დებატების გარეშე;
- ზეპირი შეკითხვა დებატებით;
- შეკითხვები შეკითხვების საათზე.

ყურადღებამისაქცევია, რომ ევროპის ქვეყნების უმეტესობაში ზეპირი შეკითხვები დებატების გარეშე აღარ ხორციელდება. ზოგადი წარმოდგენისათვის უპრიანი იქნება თუ წარმოვადგენთ კვლევას სხვადასხვა ქვეყნების მაგალითზე და განვიხილავთ თითოეულ მათგანში როგორ ხდება შეკითხვების დასმა⁹³:

- ავსტრიაში არის ოთხი შესაძლებლობა: წერილობითი შეკითხვა სასწრაფო, გადაუდებელი შეკითხვა, ზეპირი შეკითხვა, აქტუალური საათი;
- ბელგიაში გვხვდება 4 ტიპის შეკითხვა: წერილობითი შეკითხვა, ზეპირი შეკითხვა, სწრაფი (გადაუდებელი) შეკითხვები, საკომიტეტო შეკითხვები;
- დანიაში გვხვდება შეკითხვების 4 სახეობა: ზეპირი შეკითხვა, წერილობითი საკომიტეტო შეკითხვები, წერილობითი შეკითხვები და ინტერპელაცია;
- ფინეთში არის საპარლამენტო შეკითხვების 4 სახესხვაობა: წერილობითი შეკითხვა, ზეპირი შეკითხვა, ინტერპელაცია და შეკითხვა სახელმწიფო საბჭოს;
- საფრანგეთში გვხვდება 4 სხვადასხვა სახის შეკითხვა: წერილობითი შეკითხვა, ზეპირი შეკითხვა დებატების გარეშე, ზეპირი შეკითხვა დებატებით, საბიუჯეტო შეკითხვები (აქ უნდა აღინიშნოს, რომ მე-5 რესპუბლიკის პირობებში ინტერპელაცია, როგორც შეკითხვის სახეობა გაქრა, თუმცა აღნიშნული სახელი გამოიყენება ცენზურის განხორციელებისას);

- გერმანიაში გვხვდება 6 სხვადასხვა სახის შეკითხვების სახეობა: მთავარი (დიდი) ინტერპელაცია, მცირე ინტერპელაცია, წერილობითი შეკითხვა, ზეპირი შეკითხვა, სასწრაფო (გადაუდებელი) შეკითხვა და შეკითხვა ფედერალურ მთავრობას;
- საბერძნეთში გვხვდება ოთხი სხვადასხვა ტიპის შეკითხვა: წერილობითი შეკითხვა, შეკითხვა არსებულ რეალობაზე, ინტერპელაცია არსებულ რეალობაზე და ინტერპელაცია;
- ისლანდიაში 3 სახეობაა: წერილობითი შეკითხვა, ზეპირი შეკითხვა და აქტუალური საათის შეკითხვები;
- ირლანდიაში გვხვდება ორი ტიპის შეკითხვა: ზეპირი და წერილობითი შეკითხვები;
- იტალიაში გვხვდება შეკითხვების 3 სახეობა: წერილობითი შეკითხვა, ზეპირი შეკითხვა და ინტერპელაცია;
- ლუქსემბურგში 3 სახეობაა: წერილობითი შეკითხვა, ზეპირი შეკითხვა და სასწრაფო (გადაუდებელი) შეკითხვა;
- ნიდერლანდებში 3 სახის შეკითხვაა: წერილობითი შეკითხვა, ზეპირი შეკითხვა და ინტერპელაცია;
- ნორვეგიაში 4 ტიპის შეკითხვაა: გრძელი შეკითხვა, ზეპირი შეკითხვა, შეკითხვა სხდომის დასრულებისას და ინტერპელაცია;
- პორტუგალიაში გვხვდება შეკითხვების 3 სახეობა: ზეპირი შეკითხვა, წერილობითი შეკითხვა და ინტერპელაცია;
- ესპანეთში გვხვდება 2 სახეობა: წერილობითი შეკითხვა და ზეპირი შეკითხვა;
- შვედეთში - 3 სახეობა: ინტერპელაცია, ზეპირი და წერილობითი შეკითხვა;

- შვეიცარიაში გვხვდება შეკითხვების 3 სახეობა: მარტივი შეკითხვა, ზეპირი შეკითხვა და ინტერპელაცია;
- გაერთიანებულ სამეფოში გვხვდება შეკითხვების 3 სახესხვაობა: წერილობითი შეკითხვა, ზეპირი შეკითხვა და კერძო გაფრთხილების შეკითხვა;
- საქართველოში არის შეკითხვების 2 სახეობა: პარლამენტის წევრის კითხვა და პარლამენტის წევრთა ათკაციანი ჯგუფის ან საპარლამენტო ფრაქციის შეკითხვა.

ამ შეკითხვების მრავალფეროვნება შესაძლებლობას აძლევს პარლამენტის წევრს, რომ ამოირჩიოს თუ რომელ კონკრეტულ შემთხვევაში რომელი სახეობის შეკითხვა გამოიყენოს ისე, რომ მან უფრო მეტი ეფექტი მოიტანოს. ზოგიერთ პარლამენტში (დანია, ესპანეთი) კითხვის მიმცემს შეუძლია პასუხი მიიღოს ზეპირად ან წერილობით, ეს დამოკიდებულია კითხვის ადრესატზე (მინისტრი, მთავრობის წევრი). ყველა შემთხვევაში პასუხის ჩაწერა ხდება ოფიციალური დოკუმენტის სახით.

ნორვეგიის სტორთინგი და შვედეთის რაიჰსტაგი წარმოადგენენ გამონაკლისს სხვა ევროპული ქვეყნების პარლამენტებისაგან, რადგან მათ არ გააჩნიათ წერილობითი საპარლამენტო შეკითხვის ინსტიტუტი. ასევე, ესპანეთის კორტესიც იყო გამონაკლისი, რადგან მას არ ჰქონდა საპარლამენტო შეკითხვებისათვის განსაზღვრული მუდმივი დრო (აღნიშნული გამოსწორებულ იქნა 1994 წლის შემდგომ).

მიუხედავად იმისა, რომ საპარლამენტო შეკითხვების ინსტრუმენტების სახელები რჩებოდა იგივე, მისი არსობრივი და თვისებრივი ფორმა იცვლებოდა, დროის განმავლობაში განიცდიდა მუდმივ ტრანსფორმაციას და შეკითხვების სხვადასხვა სახეები სხვადასხვა დროის პერიოდებში წარმოჩნდებოდა ხოლმე სხვადასხვა პარლამენტებში. ეს ყველაფერი გამოიყურება, როგორც ევოლუციის მუდმივი პროცესი. სამწუხაროდ ყველა ეს პროცესები უმრავლეს პარლამენტებში არ არის კარგად დოკუმენტირებული,

სხვადასხვა წყაროებით ვრცელდება სხვადასხვა მონაცემები და უმრავლეს სახელმწიფოში შეიმჩნევა საკმაოდ ბევრი განსხვავებები ფორმალურ წესებსა და რეალურ პრაქტიკას შორის.

უმთავრესი რაც შეიძლება დავინახოთ ამ ანალიზიდან არის ის, რომ ერთ პარლამენტის წევრს შეუძლია დაიწყოს შეკითხვის პროცედურა და ამისათვის საჭიროა საპროცედურო მოთხოვნების მინიმუმის შესრულება. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ შეკითხვის ტიპიდან გამომდინარე, შესაძლებელია განსაზღვრული იყოს იმ პარლამენტის წევრთა რაოდენობა, რომელთაც შეუძლიათ დასვან შეკითხვა. ბევრ პარლამენტში აკრძალულია ერთი წევრის მიერ შეკითხვის დასმა, ზოგ მათგანში ეს შეიძლება გააკეთოს ერთზე მეტმა წევრმა, ხოლო ზოგ პარლამენტში კი ამის უფლება შეიძლება ჰქონდეს გარკვეული სამართლებრივი სტატუსის მქონე ჯგუფს. მრავალ პარლამენტში შესაძლებელია ერთად გაერთიანდეს ისევე, როგორც წერილობითი და ზეპირი შეკითხვები, ასევე ინტერპელაცია.

შეკითხვების დასმის დრო (საათი) უმრავლეს პარლამენტში რეგულარულ ხასიათს ატარებს და ჩვეულებრივ გვხვდება კვირაში ერთხელ. საგულისხმოა, რომ შეკითხვების საათზე მინისტრები, როგორც წესი, ძალიან პასიურად ცხადდებიან. მაგალითად, გერმანიაში და პორტუგალიაში მინისტრები თვითონ არ პასუხობენ ზეპირ შეკითხვებს და ხშირად პასუხს სცემენ მათი მოადგილეები ან სხვა წარმომადგენლები. გერმანიაში პასუხი შესაძლებელია გასცეს საპარლამენტო მდივანმა. ასევე, პარლამენტის სხდომაზეც შესაძლებელია, რომ არ ესწრებოდეს ყველა წევრი და მას დაესწროს მხოლოდ დაინტერესებული პარლამენტის წევრი, ის ვინც დასვა შეკითხვა.

აღსანიშნავია, რომ შეკითხვები და მათზე გაცემული პასუხები აქტიურად ხდება მასმედიის განხილვისა და განსჯის საგანი და საზოგადოება კარგად ინფორმირებულია წარმომადგენლობით ორგანოში მიმდინარე პოლიტიკური პროცესების შესახებ. ამის დასტურად შესაძლებელია მოვიყვანოთ ის ფაქტი, რომ ყოველკვირეული ბრიტანული შეკითხვების საათი და ყოველთვიური

დასკვნითი შეკითხვები სახელმწიფო საბჭოს მიმართ გადაიცემა პირდაპირ ეთერში.

საპარლამენტო შეკითხვა არ ხდება როგორც სპონტანური მოვლენა. პირიქით, იგი ყოველთვის მოიცავს მრავალ საფეხურს და გამომდინარეობს სულ მცირე ერთი პარლამენტის წევრისაგან. კითხვა შესაძლებელია ინიცირებულ იქნეს პარლამენტის შიგნიდან ან გარედან. ზოგ შემთხვევაში პარლამენტის წევრი ასრულებს პარლამენტის კედლებს გარეთ მომზადებული შეკითხვის პროექტს. ამ შემთხვევაში ხალხის წარმომადგენლის მოქმედება ბანალურია და არ ატარებს რეალურ წარმომადგენლობით ხასიათს. როდესაც პარლამენტის წევრი გადაწყვეტს შეკითხვის დასმას, მან უნდა გადაწყვიტოს თუ რა ფორმით დასვას იგი. როგორც ზემოთ ვაჩვენეთ, ზოგიერთ პარლამენტში სახეზეა შეკითხვის ექვსამდე ფორმა და პარლამენტის წევრს არჩევანის გაკეთება უწევს მათ შორის. კერძოდ, მან უნდა გათვალისწინოს თუ ამ კონკრეტულ შემთხვევაში შეკითხვის რომელი ფორმა აჯობებს და მხოლოდ ამის შემდეგ მიიღოს გადაწყვეტილება. საბოლოო გადაწყვეტილებაზე შესაძლებელია ზეგავლენა იქონიოს სხვადასხვა ფაქტორებმა.

გადაწყვეტილების მიღებისას აქცენტი კეთდება იმაზე, თუ რის მიღწევა სურს პარლამენტის წევრს და რა უნდა, რომ მან მიიღოს კონკრეტული შეკითხვის დასმით. თავისთავად ცხადია, რომ პარლამენტის წევრი შეკითხვის დასმით ყოველთვის მიაღწევს რაღაცას, მაგრამ ისმის შეკითხვა – არის ეს რაღაც ღირებული და რამდენად არის ის, რაც მას სჭირდება.

აუცილებელია, რომ კითხვა იყოს სათანადოდ მომზადებული, რადგან წინააღმდეგ შემთხვევაში, მოუმზადებელი ან არასწორი ფორმით შეკითხვის დასმის შემთხვევაში, პარლამენტის წევრმა შეიძლება ბევრი დაკარგოს. შესაძლებელია, რომ ის გახდეს დაცინვის ობიექტი და შეილახოს მისი რეპუტაცია. შეკითხვების სხვადასხვა ფორმა სხვადასხვა მიზანს ატარებს და თითოეულ შემთხვევაში პარლამენტის წევრმა სწორედ უნდა გათვალისწინოს მიზანი და სწორედ შეარჩიოს შესაბამისი შეკითხვის ფორმა.

იმისათვის, რომ არ მოხდეს გაუგებრობა და შეკითხვამ გამოიღოს შესაბამისი შედეგი, აუცილებელია პარლამენტის წევრის მიერ შეკითხვა დასმულ იქნეს სწრაფად, გასაგებად, მოკლედ და ლაკონურად. შეკითხვის დასმისას პარლამენტის წევრმა აუცილებლად უნდა გაითვალისწინოს შემდეგი მნიშვნელოვანი გარემოებები:

- არის შეკითხვა გადაუდებელი თუ არა, იქნება თუ არა მისი დასმა პოლიტიკურად მომგებიანი და რა შედეგს მოიტანს მასზე გაცემული პასუხი;
- ისმება თუ არა შეკითხვა შესაბამისი ადრესატის მიმართ;
- შესაძლებელია თუ არა, რომ შეიქმნას კოალიცია შეკითხვის დროს, შეუერთდებიან თუ არა მის შეკითხვას სხვა პარლამენტის წევრებიც;
- არსებობს თუ არა დებატების დაწყების აუცილებლობა და მოთხოვნილება.

როდესაც კითხვა დაისმება პარლამენტის აპარატის მუშაკები გადაამისამართებენ კითხვას მთავრობის შესაბამის წარმომადგენელზე. ამ შემთხვევაში მთავრობას უკვე შეუძლია გადაწყვეტილება მიიღოს იმაზე, თუ კონკრეტულად რომელი მინისტრი უპასუხებს შეკითხვას. ზოგ შემთხვევაში შეკითხვა შესაძლებელია უკან გაბრუნდეს სანამ, მანამ შესაძლებელი გახდება მისი პასუხის გამცემი შესაბამისი კანდიდატის გამოძებნა. ზოგჯერ ხდება, რომ მინისტრი არ პასუხობს შეკითხვას, ასეთ შემთხვევაში მან უნდა ახსნას პასუხის გაუცემლობის მიზეზი.

პარლამენტის წევრები (ხალხის წარმომადგენლები) არ არიან თავისუფალნი თავის ქმედებებში და მათ არ შეუძლიათ დასვან შეკითხვები საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროსთან დაკავშირებით.

არსებობს მთელი რიგი დამაბრკოლებელი გარემოებები: ზოგიერთი საკითხი შესაძლოა უბრალოდ ტაბუ-დადებული იყოს, არსებობდეს კანონმდებლობით ან სხვა გარემოებით განპირობებული აკრძალვა და შესაბამისად ამ საკითხზე

არ შეიძლებოდა სახალხო გარჩევის მოწყობა. ასეთი შემთხვევების თავიდან ასაცილებლად მოქმედი წესებით გარანტირებულია, რომ შეკითხვა იყოს სათანადო ფორმით დასმული, ზუსტად პასუხობდეს საკითხს და შეესაბამებოდეს კონკრეტულ მინისტრს ან სხვა ფიგურას ვის მიმართაც ისმება შეკითხვა.

ევროპის პარლამენტს არა აქვს აკრძალული შეკითხვებისათვის განკუთვნილი საკითხების ჩამონათვალი, ასევე აკრძალვა არ მოქმედებს ავსტრიაშიც, რასაც ვერ ვიტყვით ფინეთის, საბერძნეთის, შვეიცარიის და სხვა ევროპის ქვეყნების პარლამენტებზე, სადაც ცალსახად იკრძალება ისეთი სახის შეკითხვების დასმა, რომლებიც შესაძლოა შეეხებოდეს პირად საკითხებს. დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ ზეპირი შეკითხვები უფრო საინტერესოა, რადგან ისინი შეეხება უშუალოდ დღის მოვლენებს. საფრანგეთში პირადი ხასიათის ზეპირი შეკითხვების დასმა აკრძალულია, ასევე გერმანიაშიც პარლამენტის წევრს შეუძლია დასვას საკითხი მხოლოდ მთავრობასთან დაკავშირებით.

ამ საკითხის განხილვისას ასევე აღსანიშნავია პარლამენტის თავმჯდომარის როლი. კერძოდ, იგი განსაზღვრავს თუ რომელი შეკითხვაა დასაშვები და რომელი არა, შესაბამისად მის კომპეტენციაშია შეკითხვების საბოლოოდ დაშვება ან არდაშვება. ასეთი მნიშვნელოვანი ფუნქციის შესასრულებლად აუცილებელია, რომ პარლამენტის თავმჯდომარეს გააჩნდეს დიდი ავტორიტეტი.

საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებისათვის ძალიან მნიშვნელოვანია დებატების დანიშვნა და წარმართვა, ასევე, უმნიშვნელოვანესია ოპოზიციისათვის შესაბამისი დროის გამოყოფა. მაგალითად, ზოგიერთ ქვეყანაში არსებობს სპეციალური, ოპოზიციის დღე რა დროსაც ხდება შეკითხვების დასმა მხოლოდ ოპოზიციის მიერ.

განხილული მაგალითებიდან ცხადია, რომ კონტროლის თითოეული ფორმა და სახე თავისი არსით უმნიშვნელოვანესია და მათი გამოყენება გარკვეული კომბინაციით გარანტიაა პარლამენტის ეფექტიანი საქმიანობის, მასზე

დაკისრებული მოვალეობების სრულყოფილი შესრულებისა და ხალხის მიერ სახელმწიფო მართვაში მონაწილეობის უზრუნველყოფისათვის.

მნიშვნელოვანია, რომ წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ საკონტროლო უფლებამოსილებების განხორციელების ხარისხი პირდაპირაა დაკავშირებული ხალხის მიერ წარმომადგენლების მეშვეობით სახელმწიფო მმართველობის ზედამხედველობის განხორციელების შესაძლებლობასთან. შესაბამისად, წარმომადგენლობითი ორგანოს, პარლამენტის მიერ სრულყოფილი საკონტროლო უფლებამოსილებების განხორციელების გარეშე, წარმოუდგენელია საუბარი ხალხის მიერ მმართველობაზე კონტროლის განხორციელებასა და სახელმწიფოში დემოკრატიის არსებობაზე.

§2. აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის კონტროლის შედარებითი ანალიზი საპრეზიდენტო, საპარლამენტო, შერეულ და პოსტსოციალისტურ სახელმწიფოებში

ხელისუფლების დანაწილების ზოგადი სტრუქტურის შემდგომ, მნიშვნელოვანია იმ პრინციპების დადგენა, რითაც ერთმანეთისაგან განსხვავდება კონტროლის ფორმების განხორციელება საპრეზიდენტო, საპარლამენტო და შერეული ტიპის სახელმწიფოებში.

მიუხედავად მმართველობის ფორმისა, საკანონმდებლო ხელისუფლების მთავარი კომპეტენცია აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრატეგიისა და მის მიერ განხორციელებული პოლიტიკის კონტროლია. ნებისმიერ ქვეყანაში ამ კონტროლის ხარისხი და ეფექტიანობა დამოკიდებულია სახელმწიფოში არსებულ მმართველობის სისტემაზე, მისი მოქმედების ხარისხზე და პრინციპებზე.

საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების მექანიზმები მრავალი ქვეყნის პარლამენტს გააჩნია, მაგრამ ისინი ყველგან განსხვავებულია და ასევე, განსხვავებულია კონტროლის ხარისხი თვითოეულ მათგანში. ყველაფერი დამოკიდებულია ქვეყანაში არსებულ მართვის სისტემაზე. იმისდამიხედვით, თუ რომელი ფორმის მმართველობაა სახელმწიფოში (საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ შერეული) შეგვიძლია ვიმსჯელოთ კონტროლის რა კომპეტენცია აქვს აღმასრულებელ ხელისუფლებას.⁹⁴

როდესაც ვსაუბრობთ საპრეზიდენტო რესპუბლიკაზე, აუცილებლად უნდა ითქვას, რომ იგი, როგორც მმართველობის განსხვავებული ფორმა, წარმოიქმნა ამერიკის შეერთებული შტატებში და მხოლოდ შემდეგ ჰპოვა გავრცელება ლათინური ამერიკისა და მსოფლიოს რიგ ქვეყნებში. სამართლიანობა მოითხოვს აღინიშნოს, რომ საპრეზიდენტო მმართველობის კლასიკურ ნიმუშად ყოველთვის რჩება ამერიკის შეერთებული შტატები და, როდესაც საუბარია საპრეზიდენტო რესპუბლიკაზე ყოველთვის ვხელმძღვანელობთ ამერიკის შეერთებული შტატების მაგალითით.

ამერიკის შეერთებული შტატების მმართველობითი სისტემის შექმნას წლები და საუკუნეები დასჭირდა. ბევრი სახელმწიფო მოღვაწის და მრავალი თაობის ძალისხმევა გახდა საჭირო, იმისათვის, რომ ჩამოყალიბებულიყო თანამედროვე, დახვეწილი და გამართული სახელმწიფო აპარატი.

ხელისუფლების დანაწილების ზოგადი პრინციპების მიმოხილვისას აღსანიშნავია ერთი საყურადღებო ფაქტი – ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი არ მოიხსენიება ამერიკის შეერთებული შტატების 1787 წლის კონსტიტუციაში, მაგრამ მიუხედავად ამისა, ამ კონსტიტუციით გათვალისწინებული და მისგან გამომდინარე სახელმწიფო ხელისუფლების მთელი მექანიზმი წარმოადგენს ამ პრინციპის ცოცხალ გამოსახულებას და არც ერთ სხვა ქვეყანაში არ ტარდება იგი ისე თანმიმდევრულად, როგორც ამერიკის შეერთებულ შტატებში. ყველაფერი ეს შეიძლება აიხსნას მრავალი სხვადასხვა მიზეზით, უპირველესად, იმ ფაქტორით, რომ კონსტიტუციის და შემდგომში მის პრაქტიკულად განხორციელებაში მონაწილეობდნენ პიროვნებები, რომლებიც იზიარებდნენ და ცხოვრებაში ატარებდნენ ჟან ჟაკ რუსოს, დიდროს, ლოკის და მონტესკიეს იდეების რეალიზაციას. რადგან, კონსტიტუციის დამფუძნებლების ჩანაფიქრის მიხედვით ხელისუფლების დაყოფა, პირველ რიგში, ემსახურებოდა თავისუფლების პრინციპების დაცვას, საჭირო გახდა ისეთი ურთიერთდამაბალანსებელი მექანიზმების შემუშავება, რომლებიც უზრუნველყოფდნენ ხელისუფლების ერთი შტოს მიერ სხვა დანარჩენის შეკავებას.

სწორედ ეს თავისებური ურთიერთკონტროლის მექანიზმი გახდა საფუძველი ამ განსხვავებულ შტოებს შორის თანამშრომლობის დამკვიდრებისა. აღსანიშნავია ამ მექანიზმების მოქნილობა, რომლებიც, მიუხედავად პოლიტიკური უთანხმოებისა, მაინც ახერხებენ სამართლებრივად განსაზღვრული როლისა და სტაბილურობის შენარჩუნებას. ეს, უპირველესად, იმითაა განპირობებული, რომ პოლიტიკური მოტივი, რომელიც ძირითადი წყაროა ხელისუფლების შტოებს შორის და მათ შიგნით, არსებული უთანხმოებისა, იმდენადაა მოწესრიგებული სამართლებრივი ბერკეტებით, რომ

არ იძლევა შემდგომი განხეთქილების, განვითარებისა და უთანხმოების საფუძველს.

ამ შტოების კონკრეტულ გამოვლინებად ამერიკის შეერთებულ შტატებში გვევლინება ხელისუფლების სამეული: კონგრესი, პრეზიდენტი და ფედერალური სასამართლო სისტემა (აშშ-ს უზენაესი სასამართლოს ხელმძღვანელობით).⁹⁵

ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესი ახორციელებს ნებისმიერი ქვეყნის პარლამენტისათვის მიღებულ საქმიანობას, კერძოდ, კანონშემოქმედებით, საბიუჯეტო და ადმინისტრაციის კონტროლს. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ფუნქციების განხორციელების თანმიმდევრობა და წესი სპეციფიკურია და უპირველესად, გამოირჩევა იმით, რომ როგორც ტრადიციული და ტიპური საპრეზიდენტო მმართველობის სახელმწიფოს აღმასრულებელ ორგანოს – პრეზიდენტს – არა აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. უფრო მეტიც, მას არ შეუძლია დაესწროს კანონპროექტის განხილვისა და მიღების პროცედურას.

მიუხედავად ასეთი აკრძალვებისა, პრაქტიკა და უზენაესი კანონი აკომპენსირებს ამგვარ შეზღუდვებს და დღეისათვის აშშ-ს სინამდვილეში საკანონმდებლო პროცესები სრულიად განსხვავებულია, ვიდრე ეს კონსტიტუციითაა ნაგულისხმევი. კერძოდ, კანონპროექტთა უმრავლესობა მზადდება აღმასრულებელ ხელისუფლებაში და შემდეგ გამოაქვთ იგი კონგრესმენების მეშვეობით. სწორედ ამ მომენტში იწყება კონგრესის საკონტროლო მექანიზმების მოქმედება, სხვადასხვა დროებითი თუ მუდმივი კომისიები და ქვეკომისიები (წარმომდგენლებთან ერთად) შეისწავლიან, ამუშავებენ და ეთანხმებიან (ან არ ეთანხმებიან) წარმოდგენილ პროექტს. პროექტის განხილვა და კენჭისყრა ხდება პალატაში, როგორც მისი პირვანდელი (წარმოდგენილი) ვარიანტისა, ასევე გადამუშავებულისა და შეცვლილისა.⁹⁶ აქედან ნათელია, რომ ამერიკის შეერთებული შტატების სინამდვილეში საკანონმდებლო პროცესებში არც აღმასრულებელი ხელისუფლებაა როლის გარეშე. კიდევ ერთი მაგალითისათვის ისიც კმარა,

რომ კონგრესის პალატების მიერ მიღებული კანონპროექტი ხელმოწერისათვის გადაეცემა პრეზიდენტს, რომელიც ეთანხმება მას. მხოლოდ პრეზიდენტის მიერ სათანადო პრომულგირების შემდეგ შედის კანონი ძალაში. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტს ათი დღის ვადაში (ხელმოწერისათვის განკუთვნილ დროში) შეუძლია უარი თქვას (ვეტო დაადოს) კანონის ხელმოწერაზე და გარკვეული შენიშვნებით დააბრუნოს ის კონგრესში.

ამ შემთხვევაშიც, კონგრესს აქვს შესაძლებლობები, დასძლიოს პრეზიდენტის ვეტო. პრეზიდენტის მიერ დაბრუნებული კანონის ხელახალ მიღებას კონგრესის თვითოეულ პალატაში სჭირდება სრული შემადგენლობის 2/3 ხმა, რაც საკმაოდ რთული მისაღწევია. მიუხედავად ამისა, მისი დაძლევის პრაქტიკული მაგალითები საკმაოდ მრავალია.

საპრეზიდენტო მმართველობის ქვეყნებში საკანონმდებლო ხელისუფლების უფლება რაიმე საკონტროლო ინფორმაციის მოთხოვნაზე არ ატარებს რეგულარულ ხასიათს (როგორც ეს შეიძლება იყოს ისეთ საპარლამენტო ქვეყნებში, როგორებიცაა გერმანია, შვეიცარია ან დიდი ბრიტანეთი). ასევე, არ ხდება განსაზღვრულ პერიოდებში ზოგადი პოლიტიკის საკითხების ავტომატური განხილვა. ასეთი საკითხების გადაწყვეტას, როგორც წესი, ადგილი აქვს ხოლმე ცალკეული პარლამენტის წევრის გარკვეული მოთხოვნების წარმოდგენის შემდეგ. გარდა აღნიშნულისა, საპრეზიდენტო მმართველობის ქვეყნებში არ გამოიყენება ინტერპელაციის პროცედურა და პარლამენტს არა აქვს მთავრობის გადაყენების უფლება (უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადება). ასეთი მმართველობის ტიპის ქვეყნებში კონტროლის ძირითადი უფლებით სარგებლობენ პარლამენტის კომიტეტები და უნდობლობის გამოცხადება (პრეზიდენტისადმი ან სხვა თანამდებობის პირისადმი) ხორციელდება იმპიჩმენტის პროცედურის განხორციელებით. საპრეზიდენტო მმართველობის ქვეყნებში (აშშ-ს მაგალითზე) აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით საკონტროლო პერეოგატივას ახორციელებს კონგრესი, რომელიც ამტკიცებს მთავრობის წევრების და მოსამართლეების კანდიდატურებს, ახორციელებს საბიუჯეტო კონტროლს, იღებს და რეაგირებს

პრეზიდენტისგან და სხვა მთავრობის წევრებისაგან მიღებულ საჭირო ინფორმაციაზე, ატარებს საპარლამენტო მოსმენებს (ისმენს მთავრობის წევრების მოხსენებებს), მხარს უჭერს ან ეწინააღმდეგება პრეზიდენტს, საკანონმდებლო საქმიანობაში და სფეროში. ასევე, კონგრესის კომპეტენციაა შეიარაღების რაოდენობის განსაზღვრისა და შეიარაღებული ძალების გამოყენებაზე სანქციის მიცემა, სამინისტროების და სხვა უწყებების შექმნის დამტკიცება, სამთავრობო უწყებების საქმიანობის გამოძიება, იმპიჩმენტი და სხვა.

ნებისმიერი მმართველობის სისტემის პარლამენტებისათვის ფრიად საყურადღებო და ანგარიშგასაწევია სახელმწიფოში ფინანსური უფლებამოსილების განხორციელების სფეროში არსებული პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციები. ამ მხრივ, საინტერესოა საპრეზიდენტო და საპარლამენტო სახელმწიფოების შედარებითი ანალიზი. ამერიკის შეერთებული შტატების მაგალითით, აშშ-ს კონგრესის უმთავრესი ამოცანა ფინანსურ სფეროში სხვადასხვა უფლებამოსილებების განხორციელება და ბიუჯეტის შესრულების პროცესის ზედმიწევნითი კონტროლია. მხოლოდ კონგრესს აქვს უფლება დაამტკიცოს სახელმწიფო ბიუჯეტი. ასევე, უმთავრესი და აუცილებელია უკვე დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი, გადასახადების შემოღება, დაწესება, ვალუტის ბეჭდვა და სხვა ფედერალური მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტა. საერთო წესისაგან განსხვავებით, ბიუჯეტის პროექტი მზადდება აღმასრულებელ ხელისუფლებაში, პრეზიდენტის სპეციალურ ადმინისტრაციულ-ბიუჯეტური მართვის აღმასრულებელ სამსახურში. რაც შეეხება გადასახადების შემოღების ინიციატივას და საბიუჯეტო შემოსავლების საბოლოო დაწესებას, ასევე მათი ფუნქციონირების კონტროლს ძირითადად ახორციელებს წარმომადგენელთა პალატა. თუმცა, სენატსაც შეიძლება ჰქონდეს გარკვეული შესწორებები. აღსანიშნავია, რომ კონგრესის ფინანსური ზემოქმედების ბერკეტები და საკონტროლო ფუნქციები იმდენად სრულყოფილია, რომ ისინი გვევლინებიან აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ზემოქმედების ერთ-ერთ უმთავრეს ფაქტორად და თავისი მექანიზმებით აიძულებენ აღმასრულებელ შტოს,

მოიქცეს მათი შეხედულებების შესაბამისად⁹⁷. ზემოაღნიშნული ფუნქციების გატარება აშშ-ს სინამდვილეში ჩვეულებრივი მოვლენაა, რაც ჩადებულიცაა უზენაეს კანონში და სხვა ნორმატიულ აქტებში.

განსხვავებულია ხელისუფლების შტოებს შორის ურთიერთობა საპარლამენტო რესპუბლიკებში (მონარქიებში). საპრეზიდენტო სისტემისაგან განსხვავებით, საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებში მთავრობის გამოკითხვის პროცედურა რეგულარულ ხასიათს ატარებს და, ძირითადად, გამოიხატება შემდეგი მექანიზმებით: ინტერპელაცია, უნდობლობის ვოტუმი და გაკიცხვის რეზოლუცია. აღნიშნული უფლებამოსილება პარლამენტს აძლევს საშუალებას იმოქმედოს საკუთარი შეხედულებების შესაბამისად და წარმართოს მთავრობის საქმიანობა პარლამენტში არსებული უმრავლესობის მიერ განსაზღვრული პოლიტიკური კურსის შესაბამისად (პოლიტიკური პასუხისმგებლობა).⁹⁸

იმ პრინციპიდან გამომდინარე, რომ ხელისუფლების განხორციელების მთავარი წყარო ხალხია, პარლამენტს, როგორც წარმომადგენლობით ორგანოს ხელისუფლების სამეულში პირველი ადგილი უნდა მიეკუთვნოს. ნებისმიერ საპარლამენტო მონარქიაში ან რესპუბლიკაში ხელისუფლების კონსტიტუციური მექანიზმის მთავარი სუბიექტები არიან: სახელმწიფოს მეთაური, პარლამენტი, მთავრობა და უმაღლესი სასამართლო ორგანოები. თეორიული თვალსაზრისით, აღნიშნულ სუბიექტებს შორის დაყოფილი უფლებამოსილებანი და ხელისუფლების დაყოფის სისტემა საკმაოდ ქმედითად გამოიყურება, მაგრამ როცა საქმე პრაქტიკაზე მიდგება იკვეთება, რომ ასეთი ტიპის ქვეყნებში ხელისუფლების დაყოფას აქვს სხვა სახე და ფუნქციონალური დიფერენციაცია.

ნებისმიერ საპარლამენტო მმართველობის ქვეყანას ჰყავს სახელმწიფო მეთაური, იქნება ეს მონარქი თუ პრეზიდენტი. პრაქტიკაში ისეა მოწყობილი, რომ ხშირად, გაუგებარი ხდება ფლობს ხელისუფალი რეალური მართვის სადავეებს, თუ უბრალოდ სიმბოლური მმართველია. აღნიშნულის ფონზე გაურკვეველი რჩება მისი სტატუსი და რეალური «ადგილი». ამ გარემოების გათვალისწინებით მრავალი სპეციალისტი მივიდა იმ დასკვნამდე, რომ ასეთი

ტიპის ქვეყნებში ხელისუფლის სიძლიერე, ხშირად, დამოკიდებულია მის ავტორიტეტზე და არა კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებულ ფუნქციებზე.⁹⁹

აქვე აუცილებელია აღინიშნოს, რომ საპარლამენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტისა და მონარქის როლი მნიშვნელოვნად განსხვავებულია, თუმცა, ფუნქციურად ისინი დაახლოებით ერთიდაიგივე საქმეს აკეთებენ და რაც ყველაზე უფრო მთავარია, წარმოადგენენ სახელმწიფოს ერთიანობისა და სუვერენულობის, ხშირად კი, ეროვნული ერთიანობის მძლავრ სიმბოლოს.

წინამდებარე ნაშრომის ძირითად თემას არ შეადგენს პრეზიდენტის (მონარქის), მთავრობის ან სასამართლო ხელისუფლების საქმიანობის და ფუნქციების განხილვა. ჩვენ მათ შევხებით მხოლოდ კონკრეტული მიზნით, რათა უფრო უკეთ გავიაზროთ საპარლამენტო მმართველობის ტიპის სახელმწიფოში პარლამენტის როლი და ფუნქცია და აგრეთვე, ხელისუფლების დანაწილების ერთიან სისტემაში მისი საკონტროლო უფლებამოსილებების განხორციელების შესაძლებლობები.

უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ საპარლამენტო მონარქიებში ან რესპუბლიკებში პარლამენტი, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების ერთ-ერთი შტო, პირველ რიგში, ითვლება უმაღლეს კანონშემოქმედებით ორგანოდ, რომელიც თავისი ხასიათით წარმომადგენლობითია და გამოდის ხალხის ნების უშუალო განმხორციელებლად (ვინაიდან ძალაუფლება და ხელისუფლება ეკუთვნის ხალხს, რომელიც პარლამენტში მისი წარმომადგენლების მეშვეობით ახორციელებს ხელისუფლებას). ამ პრინციპიდან გამომდინარე, ასეთი ტიპის ქვეყნებში, პარლამენტი ითვლება ორგანოდ, რომლის მიერ მიღებული და გამოცემული ნორმატიული აქტი ყველაზე უფრო დიდი ძალის მქონეა სხვა ნორმატიულ აქტებთან შედარებით. გერმანიის ბუნდესტაგის მაგალითზე, ვნახავთ, რომ თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ბუნდესტაგს შეუძლია განახორციელოს სხვადასხვა სახის საკონტროლო ფუნქციები. კერძოდ, მას შეუძლია შეკითხვების საათის მიმდინარეობისას, მთავრობის წევრებისაგან, კვირაში ორჯერ მიიღოს ინფორმაცია, ნებისმიერ სხდომაზე მოითხოვოს მთავრობის დასწრება, მიიღოს

შეკითხვებზე პასუხები და გარკვეულ ვადაში აირჩიოს ფედერალური კანცლერი, ჩაატაროს მთავრობის გამოკითხვა კვირაში ერთხელ, განახორციელოს პეტიციები და კონტროლი საბიუჯეტო სფეროზე, გადააყენოს მთავრობა უნდობლობის ვოტუმით და სხვა.

აღნიშნული საკითხისადმი ამგვარი მიდგომის შედეგად ერთმნიშვნელოვნად დამკვიდრდა აზრი, რომ მიუხედავად ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში ხელისუფლების სხვადასხვა შტოებს შორის თანაბარი ძალაუფლების არსებობის ტენდენციისა, თვითონ იმ ქვეყნებშიც, სადაც ეს საკითხი აღნიშნული კონსტიტუციური მექანიზმებითაა მოგვარებული, რეალურად ძალაუფლებასა და პირველობას ფლობს წარმომადგენლობითი ორგანო. ზოგიერთ ქვეყანაში კი, მაგალითად იაპონიის შემთხვევაში, კონსტიტუციითაა დადგენილი, რომ პარლამენტია სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი და ერთადერთი საკანონმდებლო ორგანო.¹⁰⁰

მრავალფეროვანი და იმპერატიული ხასიათისაა საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნების ბიუჯეტის მიღების პროცედურა, რომელიც საკმაოდ სპეციფიკურია და სხვა საკანონმდებლო აქტებისაგან განსხვავებით, პარლამენტში შემოდის მთავრობიდან, თანაც აუცილებლად ქვედა პალატაში. ბიუჯეტზე საუბრისას აღსანიშნავია, რომ მასთან მიმართებაში არავითარ შემთხვევაში არ ვრცელდება მრავალი პარლამენტისათვის მიღებული საკანონმდებლო საქმიანობის დელეგირების წესი (დელეგირება აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე). აღსანიშნავია, რომ ბევრ ქვეყანაში არსებული ტრადიციის თანახმად, პარლამენტის (ქვედა პალატის) დამოკიდებულება ბიუჯეტისადმი პირდაპირი მინიშნებაა პარლამენტის მთავრობისადმი დამოკიდებულებისა (მისი ნდობის ხარისხისა აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ). ამგვარი დამოკიდებულება პარლამენტს საშუალებას აძლევს განახორციელოს პირდაპირი კონტროლი მთავრობაზე. იგი ხელისუფლების დანაწილების მკაცრი კურსის გატარების ნიშანია და მხოლოდ ამით იხსნება, რომ საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მმართველობის პარლამენტებში არსებობენ ცალკეული კომიტეტები და კომისიები, რომლებიც მუდმივად ატარებენ

აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის ათასგვარ შემოწმებას, მოსმენებსა და გამოძიებებს.

აშშ-ში, ხშირად, ისეც ხდება, რომ კონტროლს შედეგად მოჰყვება ხოლმე რომელიმე თანამდებობის პირის (ადმინისტრაციიდან) მოხსნა და/ან პასუხისგებაში მიცემა. ყოველივეს მიუხედავად, უნდა აღინიშნოს, რომ აშშ-ს კონგრესს არა აქვს საპარლამენტო რესპუბლიკებისათვის დამახასიათებელი მთავრობაზე ზემოქმედების უმთავრესი ბერკეტი, კერძოდ, პროგრამის ან პოლიტიკური კურსის შეუთავსებლობის შემთხვევაში, შეუძლებელია რომ დაისვას პრეზიდენტის ან კაბინეტის გადადგომის საკითხი. (პრაქტიკულადაც, ხშირია შემთხვევები, როცა პრეზიდენტისა და საპარლამენტო უმრავლესობის აზრი და პოზიციები საკმაოდ განსხვავებული (საპირისპირო) ყოფილა და ეს არ გამხდარა პრეზიდენტის გადაყენების საკითხის დასმის საფუძველი). ამ კონკრეტული შემთხვევისათვის მთავრობის პასუხისმგებლობის არარსებობის საკითხი სულაც არ ნიშნავს მის სრულ უპასუხიმგებლობას, კერძოდ, კონგრესს ნებისმიერ შემთხვევაში შეუძლია დააყენოს პრეზიდენტის ან სხვა მაღალი თანამდებობის პირების პასუხიმგებლობის საკითხი მათ მიერ მძიმე სამართალდარღვევის ჩადენის, ან კონსტიტუციის დარღვევის შემთხვევაში. ამ დროს, გამოიყენება პასუხისმგებლობის სპეციფიკური პროცედურა იმპიჩმენტის სახელწოდებით. იმპიჩმენტის პროცედურის წამოწყების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს წარმომადგენელთა პალატა, ხოლო ბრალდების ვერდიქტის საბოლოო გამოტანას სჭირდება კონგრესის ორივე პალატის კვალიფიციური უმრავლესობა, თითოეული პალატის სრული შემადგენლობის 2/3. საგულისხმოა, რომ უკანასკნელი 200 წლის განმავლობაში აშშ-ში იმპიჩმენტის პროცედურის წამოწყების ორი ათეული შემთხვევაა დაფიქსირებული, რომელთაგან უმრავლესობა უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებისადმი იყო მიმართული¹⁰¹. საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებში საკანონმდებლო საქმიანობის განხორციელება არის როგორც ხელისუფლების შტოებს შორის ურთიერთბალანსის, ისე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების უმთავრესი მექანიზმი. ასეთი ტიპის ქვეყნებში საპარლამენტო კონტროლის გატარება საკმაოდ სპეციფიკურია და

განსხვავდება კლასიკური საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელისაგან. ეს სისტემა კიდევ უფრო საინტერესოა კონტროლის განხორციელების სუბიექტისა და ობიექტის ცვალებადობით, რომელიც პირდაპირაა დამოკიდებული პარლამენტის სტრუქტურასთან. კონკრეტულად, თუ როგორი ტიპის პარლამენტთან გვაქვს საქმე – ერთპალატიანთან თუ ორპალატიანთან, განაპირობებს კონტროლის სპეციფიკის მრავალფეროვნებას. მაგალითისათვის საკმარისი იქნებოდა განგვეხილა დიდი ბრიტანეთის, გერმანიის (ორპალატიანი) და ერთპალატიანი პარლამენტები.

ორპალატიან პარლამენტებზე საუბრისას ჩვენ ზემოთ აღვნიშნეთ, რომ კანონშემოქმედებითი საქმიანობის განხორციელებისას მის პალატებს შორის არსებობს ერთგვარი ურთიერთმაკონტროლებელი დამოკიდებულება, რომლის სპეციფიკა, ძირითადად, დამოკიდებულია პარლამენტის პალატების სტატუსზე. იმ შემთხვევაში, თუ მათ აქვთ ერთნაირი სტატუსი, მაშინ ერთი პალატის მიერ მოწონებულ და მიღებულ კანონპროექტს ზუსტად იგივე პროცედურით იხილავს მეორე პალატა და მხოლოდ მისი დათანხმების შემთხვევაში თუ შეიძლება იყოს ლაპარაკი კანონის პრომულგირებაზე. იმ შემთხვევაში, თუ პალატები ვერ შეთანხმდებიან, მაშინ საპარლამენტო პროცესი საკმაოდ რთულდება, ორივე პალატიდან იქმნება ერთობლივი კომისია, რომელიც ცდილობს, შეაჯეროს და დააფიქსიროს ერთიანი პოზიცია. მხოლოდ ამგვარი მუშაობითაა შესაძლებელი კანონპროექტის საბოლოო მიღება, რადგან, წინააღმდეგ შემთხვევაში (თუ ერთ-ერთი პალატა მაინც წინააღმდეგია), კანონის მიღება შეუძლებელი ხდება. ამგვარი შიდა კონტროლის ფორმა საკმაოდ ეფექტიანია, რადგან არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ პალატებში პარტიული ნიშნით მოხვედრილ დეპუტატებს ეძლევათ პოლიტიკური შეთანხმების შესაძლებლობა, რათა თვითოეულმა მხარემ მოახდინოს თავისი იდეების (მოთხოვნების) დაფიქსირება და არსებული წინააღმდეგობის ფონზე შესაძლებელი გახადოს საბოლოო შეთანხმების მიღწევა. ამგვარი დაპირისპირებით პოლიტიკური საკითხიც წყდება და მყარდება ერთგვარი პოლიტიკური ბალანსი.¹⁰²

ასევე საყურადღებოა პარლამენტის მონაწილეობა მთავრობისა და სხვა სახელმწიფო ორგანოთა ფორმირებაში. აღნიშნული უფლება და ინიციატივა იძლევა თვით აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციების გაზრდის საშუალებას, ხოლო მისი გაძლიერების შემთხვევაში კი შესაძლებლობას, რომ პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციების გაზრდის საშუალებით მიღწეულ იქნეს ხელისუფლების შტოებს შორის ბალანსის დამყარება. საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების ყველაზე საუკეთესო და ნაცად ხერხად ითვლება პარლამენტის წევრთა მიერ ზეპირი ან წერილობითი შეკითხვების მიცემა და აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებისათვის ინტერპელაციის პროცედურის განხორციელება. დიდ ბრიტანეთში, გერმანიაში და იტალიაში, როგორც კლასიკური საპარლამენტო მოწყობის ქვეყნებში, ნათლად არის გამოკვეთილი შეკითხვებისა და ინტერპელაციების განხორციელების პროცედურები და წესი¹⁰³.

აშშ-ში კონგრესი ხელისუფლების შტოთა სამეულში უმთავრეს რგოლად რჩება, როგორც მათ შორის უფლებამოსილებათა მკაცრი დაყოფის უმთავრესი მაკონტროლებელი ორგანო. კონგრესის თანხმობის გარეშე წარმოუდგენელია პრეზიდენტის მოქმედება, მხოლოდ მისი უშუალო მონაწილეობითა და თანხმობით ხორციელდება ყველა მნიშვნელოვანი საკითხის გადაწყვეტა და, რაც უმთავრესია, კონგრესს აქვს ზემოქმედებისა და ძალაუფლების განხორციელების ყველაზე ძლიერი მექანიზმი, – სახელმწიფოს ფინანსების (საბიუჯეტო პროცესების) მართვა და კონტროლი.

ყოველივე ზემოთქმულთან მიმართებაში, დასკვნის სახით შეიძლება აღინიშნოს, რომ მიუხედავად იმისა, რომ კონგრესი აღჭურვილია დიდი უფლებებით, პრეზიდენტი მაინც რჩება და არის სახელმწიფოს პირველი და ცენტრალური ფიგურა და მიუხედავად კონგრესის უდიდესი უფლებებისა, იგი, როგორც მთავრობის მეთაური, აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელი, შეიარაღებული ძალების მეთაური და ფედერალური ადმინისტრაციის აპარატის ხელმძღვანელი ყოველთვის გამოირჩევა სხვა დანარჩენი ხელისუფლების შტოებისაგან და თავისი ფუნქციური

დატვირთვით წარმოადგენს ფიგურას, რომელიც თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს ერთი ხელის მოსმით. დასკვნისათვის უნდა ითქვას, რომ ხელისუფლების ნებისმიერ შტოს, ნებისმიერ მმართველობის სისტემაში აქვს თავისი როლი და მხოლოდ მისთვის დამახასიათებელი ფუნქცია. უდავოა, რომ ყოველი მათგანი სარგებლობს კონტროლისა და ბალანსის საკუთარი მექანიზმებით, აქვს თავისი საწონები სახელისუფლებო სამეულის სასწორისათვის და იყენებს მათ წონასწორობის დარღვევის ნებისმიერი შემთხვევისათვის.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის უმკაცრეს ფორმადაა მიჩნეული ამერიკის შეერთებულ შტატებში უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების, ფაქტიურად უვადო დანიშვნა. დღეისათვის არსებობს აღნიშნული ფაქტის სხვადასხვაგვარი ინტერპრეტაცია, ერთი მხრივ, ამ წესის მოწინააღმდეგენი აღნიშნავენ, რომ ამგვარმა პრაქტიკამ შეიძლება წარმოშვას მოსამართლეთა მიერ თავისი უფლებების გადამეტების პრეცედენტი. კერძოდ, მოსამართლემ შეიძლება ბოროტად გამოიყენოს თავისი მდგომარეობა. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ საწინააღმდეგო მოსაზრების მქონენი ასაბუთებენ, რომ მოსამართლეთა უვადო დანიშვნა უზრუნველყოფს მათ მეტ დამოუკიდებლობასა და პროფესიონალიზმს. თავისთავად ეს არგუმენტი მისაღებია, რადგან პრაქტიკამ აჩვენა, რომ უვადოდ დანიშნული მოსამართლეები ნამდვილად დამოუკიდებელნი და დაცულნი არიან ნებისმიერი ზემოქმედებისაგან, ხოლო თუ ადგილი ექნება პირველი არგუმენტის მომხრეთა ვარაუდების გამართლებას, მაშინ ამუშავდება ხელისუფლების დანაწილების, მკაცრი მექანიზმი და იმპიჩმენტის პროცედურა მთელი თავისი სიმძიმით დააწვება «გადაცდომილ» მოსამართლეს.

აშშ-ს მოდელის მიხედვით, უზენაესი სასამართლო, პირველ რიგში არის სასამართლო ხელისუფლების მატარებელი და მხოლოდ მას აქვს კონსტიტუციური და სხვა სამართლებრივი დავების განხილვისა და განაჩენის გამოტანის განსაკუთრებული უფლება. აქედან გამომდინარე, უზენაესი სასამართლო იხილავს შედარებით მცირე რაოდენობის საქმეებს (მათი

ოდენობა წლის განმავლობაში ერთი ასეულის ფარგლებში მერყეობს). უზენაესი სასამართლო არის არამარტო საერთო იურისდიქციის ორგანო, არამედ ის არის ხელისუფლების დანაწილებისა და ურთიერთბალანსის ერთ-ერთი რგოლი, რომელიც იხილავს კონსტიტუციურ, შიდა ფედერალურ (შტატებს შორის დავა) საკითხებს და დავებს, რომლის ერთ-ერთი მხარე არის სხვა სახელმწიფო. უზენაესი სასამართლო განსახილველ საქმეებს ირჩევს თავისი შეხედულებების შესაბამისად, თუ ჩათვლის, რომ საკითხი მნიშვნელოვანი და ყურადღების მისაქცევია. მას შეუძლია განიხილოს ნებისმიერი დაბლა მდგომი ფედერალური ან შტატის სასამართლოს გადაწყვეტილება, ასევე კონგრესის მიერ გამოცემული ნორმატიული აქტი.

სასამართლო ხელისუფლებისადმი განსაკუთრებული უფლებების გადაცემით და მათი რეალიზაციით, ასევე იმპიჩმენტის საკმაოდ ქმედითი მექანიზმის ამოქმედებით ამერიკის კონსტიტუციონალიზმის დამფუძნებლებმა საფუძველი ჩაუყარეს და ჩამოაყალიბეს სასამართლო სისტემა, რომელიც დღეისათვის მოქმედებს და შესაძლებლობისამებრ შორს არ დგას სრულყოფილებისაგან. ამერიკის შეერთებული შტატების სასამართლო ხელისუფლება ერთ-ერთი უმთავრესია ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში, რომელიც გამოდის როგორც პირადი თავისუფლების დაცვის გარანტი, რომელიც იღებს ქმედით ზომებს მათი დარღვევის შემთხვევაში. ასევე დიდია სასამართლოს როლი ხელისუფლების დანარჩენ შტოებს შორის დავების მოგვარებაში, კონსტიტუციური აქტების განმარტებაში და სხვა სამართლებრივი საკითხების მოგვარებაში. აღნიშნული საკითხზე დასკვნისათვის შესაძლებელია ითქვას, რომ სასამართლო ხელისუფლება არის როგორც მედიატორი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში და რომ არა მისი სიძლიერე საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში, მაშინ რეალურად დადგებოდა დიქტატურული რეჟიმის დამყარების საფრთხე, რისი მაგალითებიც მრავალად მოიძებნება მსოფლიოში.

აშშ-ს მაგალითის შემდეგ, საინტერესოა ყურადღება გავამახვილოთ პოსტსოციალისტური სივრცის სახელმწიფოებზე, კერძოდ რუსეთის ფედერაციაზე. მისი კონსტიტუციური წყობა იმგვარადაა განსაზღვრული, რომ

სახეზეა მონისტური ტიპის რესპუბლიკა მკვეთრად გამოხატული დუალისტური ნიშნებით. გარდა აღნიშნულისა, რუსეთისათვის დამახასიათებელია მხოლოდ მისთვის ნიშანდობლივი ნიშნები, რომლებიც საპრეზიდენტო ინსტიტუტს განსაკუთრებულ თავისებურებებს სძენს და პირდაპირ აისახება საპარლამენტო შტოზეც.

აღნიშულიდან გამომდინარე, რუსეთის ფედერაციის საპარლამენტო კონტროლიც გარკვეულწილად გამოირჩევა თავისებურებებით.

ს. ა. ავაკიანის მოსაზრებით რუსეთის ფედერაციის პარლამენტის დეპუტატი აუცილებლად უნდა განთავისუფლდეს ძირითადი სამეწარმეო საქმიანობისაგან, პარლამენტი ფლობს საქმეთა განსაზღვრულ წესს და მისთვის დამახასიათებელია განსაკუთრებული ფორმები¹⁰⁴. ეს ნიშნავს, რომ მხოლოდ თავისუფალ და გვერდითი ინტერესებისაგან განთავისუფლებულ პარლამენტის წევრს შეუძლია განახორციელოს რეალური საპარლამენტო საქმიანობა.

რუსეთის ფერედაციაში წარმომადგენლობითი ორგანოები ყოველთვის ფლობდნენ საკონტროლო უფლებამოსილებებს და გაცილებით უფრო ხშირად ახორციელებდნენ მას, ვიდრე სხვა ორგანოები. რუსეთის ფედერაციის 1978 წლის კონსტიტუციით რუსეთის ფედერაციის უმაღლესი საბჭო განიხილებოდა, როგორც ხელისუფლების უმაღლესი საკანონმდებლო და მაკონტროლებელი ორგანო. პარლამენტი მაშინაც კი ახორციელებდა კონტროლს მასზე დაქვემდებარებულ ყველა ორგანოზე.

1993 წლის კონსტიტუციით მთლიანად გააზრებულ იქნა ხელისუფლების დანაწილების თეორია და ხელისუფლება დაიყო აღმასრულებელ საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოებად. ამ კონსტიტუციითვე განისაზღვრა პარლამენტის კომპეტენცია და საპარლამენტო კონტროლის შესაძლო ფორმები.

მნიშვნელოვნად ითვლება მთავრობის კონტროლი და სახელმწიფო სათათბიროს წინაშე ანგარიშვალდებულება ბიუჯეტის შესრულებაში. ეს არის ფინანსური კონტროლის საკმაოდ მძლავრი მექანიზმი. ასევე, რუსეთის

ფედერაციის პარლამენტი საკმაოდ აქტიურად სარგებლობს დროებითი საგამომიებო კომისიების შექმნის უფლებამოსილებით. სახელმწიფო სათათბიროს რეგლამენტი ითვალისწინებს შესაძლებლობას, რომ ასეთი კომისიები შექიქმნას კონკრეტული ფაქტების შემოწმებისა და გამომიების ჩასატარებლად. ასეთივე უფლებამოსილებები აქვს ფედერაციის საბჭოსაც, რომელსაც ასევე შეუძლია შექმნას მსგავსი ხასიათის დროებითი კომისიები.

საკმაოდ მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ პარლამენტის მუდმივი და სპეციალიზებული კომისიები. ეს კომისიები იმასთან ერთად, რომ აქტიურად მონაწილეობენ საკანონმდებლო საქმიანობაში, ასევე მნიშვნელოვნად აკონტროლებენ მათ მიერ დასახულ პოლიტიკას.

რუსეთის ფედერაციის ეროვნული კრების ორივე პალატა სარგებლობს სხვადასხვა თანამდებობის პირების გამოკითხვისა და შესაბამისი პასუხების მიღების უფლებამოსილებით. პალატების კომიტეტები ან კომისიები ატარებენ შესაბამის მოსმენებს, სადაც სააშკარაოზე გამოდის მთავრობისა და სხვადასხვა თანამდებობის პირების მიერ გაწეული საქმიანობა.

1994 წლიდან 2002 წლის ჩათვლით, რვა წლის განმავლობაში, საპარლამენტო მოსმენების რიცხვი მიუახლოვდა ათასს¹⁰⁵. ამასთან ფედერაციის საბჭოს მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად ჩამორჩება სახელმწიფო სათათბიროსას. მაგალითისათვის შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ 1998 წელს ფედერაციის საბჭომ მოაწყო 15 მოსმენა, ხოლო სახელმწიფო დუმამ კი 89¹⁰⁶.

საპარლამენტო მოსმენების ასეთი სახით განხორციელება მნიშვნელოვნად მიუთითებს სახელმწიფო სათათბიროს დომინირებულ როლზე. ამასთან მნიშვნელოვანია რუსეთის ფედერაციის პარლამენტში საპარლამენტო შეკითხვები. კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის შესაბამისად, პარლამენტს შეუძლია მიმართოს შეკითხვით საკმაოდ მრავალ სახელმწიფო ორგანოს. ხოლო ხსენებული ორგანოები კი ვალდებული არიან 15 დღის განმავლობაში უპასუხონ წერილობითი ანდა ზეპირი სახით. შეკითხვების თემატიკა მრავალფეროვანია და ის შეიძლება შეეხებოდეს ნებისმიერ სფეროს. უფრო

ხშირად კითხვები მიმართულია მთავრობისაკენ და მთავრობის მაღალი თანამდებობის პირებისადმი. ამ შემთხვევაშიც, სახელმწიფო სათათბიროს მიერ დასმული შეკითხვები მნიშვნელოვნად აღემატება ფედერაციის საბჭოს მიერ დასმულ კითხვებს.

საკმაოდ ფართოდ და ხშირად გამოიყენება სადეპუტატო შეკითხვებით (მოთხოვნა) კონტროლის განხორციელების პროცედურა. სადეპუტატო შეკითხვები დაახლოებით იგივე პროცედურით წარიმართება, როგორც საპარლამენტო შეკითხვა, თუმცა ამ შემთხვევაში შესაძლებელია, რომ შედეგები არ იყოს ისეთი მნიშვნელოვანი, როგორიც საპარლამენტო შეკითხვების დროს.

«რუსეთის ფედერაციის მთავრობის შესახებ» ფედერალური კონსტიტუციური კანონი მთავრობას ავალდებულებს, რომ მოწვევის შემთხვევაში დაესწროს პარლამენტის პალატების სხდომას და უპასუხოს დეპუტატების შეკითხვებს.

ნიშანდობლივი საკონტროლო ინსტრუმენტია დეპუტატის შეკითხვა და სამთავრობო საათი. «რუსეთის ფედერაციის მთავრობის შესახებ» ფედერალური კანონი ავალდებულებს მთავრობის წევრებს, რომ მოწვევის შემთხვევაში დაესწრონ ფედერაციის კრების პალატების სხდომებს და დადგენილი წესითა და პროცედურით უპასუხონ დეპუტატებს. ამ შემთხვევაში რუსეთის ფედერაციის კანონმდებლობით გამოყოფილია საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების ორი ფორმა. მნიშვნელოვანია, რომ მათი დეფინიციები ცალკე განსაზღვრული არ არის და შესაბამისად ჩნდება პრობლემა, თუ რა სხვაობაა შეკითხვასა და მოთხოვნას შორის. ვფიქრობ პასუხი ცალსახაა, - შეკითხვა შეიძლება დაისვას გარკვეული მოკლე ინფორმაციის მიღების მიზნით, ხოლო მოთხოვნა გულისხმობს რაიმე პრობლემის დასმასა და მის ანალიზს. ეს საკითხი სხვა ქვეყნების მსგავსად რუსეთშიც არ არის ბოლომდე გარკვეული, თუმცა, ჩვენ შეგვიძლია გამოვიტანოთ დასკვნები, რომ ჩვენს მიერ ადრე განხილული მაგალითებიდან გამომდინარე, შეკითხვა ეს არის ჩვეულებრივი ზეპირი შეკითხვა, ხოლო მოთხოვნა კი - ე.წ. დიდი შეკითხვა, ან ინტერპელაცია.

სამთავრობო საათიც კონტროლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმია და ტარდება ძირითადად მთავრობის წევრების, გენერალური პროკურორისა და სხვა თანამდებობის პირების კონტროლის მიზნით.

რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციით ასევე გათვალისწინებულია მთავრობის ნდობის საკითხი (ნდობის ვოტუმი) და პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხი (იმპიჩმენტი). რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის 117-ე მუხლის მე-3 და მე-4 ნაწილის შესაბამისად, მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადება არ ნიშნავს მის აუცილებელ გადადგომას. ამ შემთხვევაში საბოლოო გადაწყვეტილება პრეზიდენტზეა და მას აგრეთვე შეუძლია გადაწყვიტოს თვით სახელმწიფო სათათბიროს დათხოვნის საკითხი.

აღსანიშნავია, რომ რუსეთის მოდელი თვისობრივად განსხვავდება სხვა ევროპული ქვეყნების მოდელებისაგან. აქ პარლამენტს არა აქვს შესაძლებლობა ბოლომდე გამოიყენოს თავისი საკონტროლო უფლებამოსილებანი. ამ შემთხვევაში უმაღლესი მედიატორის როლი ენიჭება პრეზიდენტს. მნიშვნელოვანია, რომ არსებული მოდელი არ უზრუნველყოფს ჭეშმარიტ ბალანს ხელისუფლების შტოებს შორის და პრაქტიკულად ხელს უშლის სამართლიანი დემოკრატიის დამკვიდრებას.

მნიშვნელოვანია, რომ დაახლოებით მსგავსი სურსათი შეიქმნა საქართველოს სინამდვილეშიც 2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდგომ. აღნიშნულის თაობაზე დეტალურად ვისაუბრებთ სხვა თავებში.

ჩვენ განვიხილეთ სხვადასხვა ქვეყნების მაგალითები და თვალნათლივ ვნახეთ, რომ ყოველი მათგანი განსხვავდება ერთმანეთისაგან და გამოირჩევა მხოლოდ მისთვის, დამახასიათებელი სპეციფიურობით. ამასთან, უნდა ითქვას, რომ ქვეყნების მსგავს დაყოფაში აშკარად ჩანს მათი მიკუთვნებადობა მმართველობის გარკვეული ტიპისადმი. აქამდე ვნახეთ და გავეცანით საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მმართველობის მოდელებს, ამჟამად კი საფრანგეთის რესპუბლიკის მაგალითზე, განვიხილავთ შერეული მმართველობის მოდელს.

როდესაც ვსაუბრობთ საფრანგეთზე, უპირველესად, უნდა აღინიშნოს, რომ იგი არის ქვეყანა, რომელმაც საკუთარ თავზე გამოსცადა სახელმწიფოს მმართველობის სხვადასხვა ფორმების არსებობა და მათი ფუნქციონირება. სხვანაირად რომ ვთქვათ, იგი წარმოადგენდა ერთგვარ საცდელ ობიექტს, რომელმაც მმართველობის ყველა ფორმა ნახა და აჩვენა მსოფლიოს ყოველი მათგანის ნაკლი და უპირატესობა. რევოლუციის შემდგომ პერიოდში საფრანგეთმა ხუთი რესპუბლიკა გამოიცვალა და მხოლოდ 1958 წელში ჩაეყარა საფუძველი მეხუთე და ყველაზე სრულყოფილს, რომელიც განსხვავებით მეოთხე რესპუბლიკისაგან მნიშვნელოვნად ზღუდავს პარლამენტის ფუნქციებს და გამორიცხავს მის დომინირებად ხასიათს.¹⁰⁷

სწორედ საპარლამენტო რესპუბლიკის კლასიკური მოწყობის გამო, მეოთხე რესპუბლიკამ განიცადა მმართველობის კრიზისი და მთავრობა, ფაქტიურად, პარალიზებული დარჩა, რამაც პრაქტიკულად შექმნა მეხუთე რესპუბლიკის წარმოშობის წინაპირობა. მმართველობის კრიზისი და მსგავსი მოვლენები მეტად საშიშია სახელმწიფოს პოლიტიკური სტაბილურობისათვის და მთავარი წინაპირობაა სახელისუფლებო კრიზისის დასაწყებად. ამიტომ, აუცილებელია, რომ სახელმწიფოს კონსტიტუცია იმგვარად არეგულირებდეს ხელისუფლების შტოებს შორის კომპეტენციების გადანაწილებას, რომ უზრუნველყოფილი იყოს დემოკრატიული მმართველობა და თავიდან იქნეს აცილებული სახელისუფლებო კრიზისი.

1958 წლის შემდგომ პერიოდში მიღებული საფრანგეთის ახალი კონსტიტუცია ახლებურად ანაწილებს ხელისუფლების შტოებს შორის უფლებამოსილებებს. მისი ძირითადი დამახასიათებელი ნიშანია ის, რომ ის უმთავრესად აბალანსებს აღმასრულებელი ხელისუფლების სტაბილურობას.

ფრანგული სახელმწიფოს, მეხუთე რესპუბლიკის მოდელის განმასხვავებელი ნიშანია და მხოლოდ მისთვის დამახასიათებელია, საფრანგეთის პრეზიდენტის განსაკუთრებული უფლებამოსილება მიიღოს მონაწილეობა ხელისუფლების ყველა შტოს საქმიანობაში. კერძოდ, თუ ამერიკის შეერთებულ შტატებში პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების მატარებელია, საფრანგეთში

ასეთად ითვლება მთავრობა და არა პრეზიდენტი, ხოლო თვითონ პრეზიდენტის როლის სიძლიერე, უპირველესად, გამოხატულია იმით, რომ მის გარეშე მთავრობა იურიდიულად არ არსებობს. აქედან გამომდინარე, მხოლოდ პრეზიდენტს შეუძლია აწარმოებდეს და ხელმძღვანელობდეს მინისტრთა საბჭოს სხდომას. პრეზიდენტი სარგებლობს შეუზღუდავი უფლებებით მოიწვიოს რეფერენდუმი, გამოაცხადოს საგანგებო მდგომარეობა და განახორციელოს სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები.

სახელისუფლებო შტოების ურთიერთბალანსის მნიშვნელოვანი მექანიზმია ისიც, რომ პრეზიდენტს არ შეუძლია ზედა პალატის დათხოვნა, ხოლო, საჭიროების შემთხვევაში, შეუძლია დაითხოვოს ქვედა პალატა (ეროვნული კრება), თუმცა ასეთ შემთხვევაშიც არსებობს გაწონასწორების მექანიზმი, რომლის საშუალებითაც პრეზიდენტს, ერთი წლის განმავლობაში, არ ეძლევა უფლება ხელახლა დაითხოვოს ახლად დაკომპლექტებული ეროვნული კრება. საფრანგეთის პარლამენტისათვის ყველაზე უფრო დამახასიათებელი თვისებაა მის პალატებს შორის განსხვავებულობა და მათ მიერ ძალაუფლების გატარების განსხვავებული ხასიათი და წესები.

როდესაც საუბარია ფრანგულ და შერეული მმართველობითი ტიპის სხვა რესპუბლიკებზე აუცილებლად ხაზი უნდა გაესვას მათი ხელისუფლების შტოების ორგანოვან ხასიათს. კერძოდ, ორივე შემთხვევაში, პარლამენტში – სენატი და ეროვნული კრება, ხოლო აღმასრულებელ ხელისუფლებაში – პრეზიდენტი და მთავრობა ხასიათდება უფლებამოსილების გატარების ბიცეფალურობით.¹⁰⁸

ხელისუფლების დაყოფის საკმაოდ საინტერესო სტრუქტურა წარმოგვიდგება შერეული მმართველობის სახელმწიფოების მმართველობითი უფლებამოსილების გატარებაში. ამ სისტემის განსაკუთრებული თვისებაა მასში არსებული გარკვეული თანამდებობების ორგანოვნება. მაგალითად, ძნელია განისაზღვროს, თუ, რომელ ხელისუფლების შტოს მიეკუთვნება საკონსტიტუციო საბჭო, რადგან თავისი ფუნქციით ის კონსტიტუციური ზედამხედველობის განმხორციელებელი ორგანოა, თუმცა, არ შედის

სასამართლო ხელისუფლებაში. ასევე, არ შეიძლება საფრანგეთის პრეზიდენტზე ითქვას, რომ ის ახორციელებს მხოლოდ აღმასრულებელ ხელისუფლებას, რადგან თავისი ფუნქციური დატვირთვით, ზოგიერთ შემთხვევაში, ის ახორციელებს ერთგვარი მედიატორის როლს საკანონმდებლო-წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის.

საფრანგეთის პარლამენტის ორპალატიანობა საკმაოდ მტკიცე საფუძველს ქმნის იმისათვის, რომ გამოირიცხოს დისბალანსი ხელისუფლების შტოებს შორის. იგი არის ერთ-ერთი წინაპირობა თვითონ პარლამენტის შიდა ბალანსისათვის (შიდა საპარლამენტო კონტროლი). პარლამენტის პალატებს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებაა, როგორც მათი არჩევის წესის, ასევე ფუნქციონირების თვალსაზრისით. საფრანგეთის ქვედა პალატა, ეროვნული კრება აირჩევა მაჟორიტარული წესით თანასწორი, პირდაპირი და ფარული კენჭისყრით. სწორედ ქვედა პალატაა ხალხის რეალური წარმომადგენელი ხელისუფლებაში და მასზეა დელეგირებული მისი უფლებამოსილება. რაც შეეხება სენატს, იგი აირჩევა ტერიტორიული ნიშნით, დეპარტამენტებიდან (ტერიტორიული ერთეულებიდან). იმ შემთხვევაში თუ თვითოეული დეპარტამენტიდან მონაწილეობს 4 (ოთხ) კაცზე მეტი, არჩევნები პროპორციულია, ხოლო, წინააღმდეგ შემთხვევაში, მაჟორიტარული.

როდესაც ახლოს ვეცნობით ეროვნული კრებისა და სენატის ურთიერთდამოკიდებულებას, ნათელი ხდება, რომ ეს უკანასკნელი ახორციელებს ეროვნული კრების «შემზღუდველის» ფუნქციას და ხშირად გამოდის, როგორც შიდა გაწონასწორების საკმაოდ მობილური ელემენტი. თუ აღნიშნულ საკითხს განვიხილავთ ზუსტად ამ ხედიდან გამოჩნდება, რომ, მართალია, ფორმალურად (კონსტიტუციით) პარლამენტის ორივე პალატა სარგებლობს თანაბარი უფლებებით, პრაქტიკაში ეს ასე არ ხორციელდება.

პარლამენტის ფუნქციონირების უმთავარეს ძალას წარმოადგენს ეროვნული კრება. ასეთი ტიპის რესპუბლიკებში დიდი როლი ენიჭება პოლიტიკურ ფაქტორებს. კერძოდ, თუ აღმასრულებელ ხელისუფლებაში და სენატში სხვადასხვა პარტიებია, მაშინ მთავრობას შეუძლია დისკრედიტაცია

გაუწიოს სენატს და საერთოდ არ იკითხოს მისი აზრი. ასეთ შემთხვევაში ეროვნული კრება გახდება ნომერ პირველი საკანონმდებლო ორგანო და ძირითადი პოლიტიკური და საკანონმდებლო საქმიანობის ცენტრი, რომელიც წარმართავს ყველა საკანონმდებლო პროცესს.

ასეთი ტიპის ქვეყნებში მთავარი კანონშემოქმედებითი ორგანო მაინც პარლამენტია. საფრანგეთში მიღებული პრაქტიკის თანახმად, ერთმანეთისგან არჩევენ კონსტიტუციურ, ორგანულ და ჩვეულებრივ (ორდინალურ) ნორმატიულ აქტებს. მათი მიღების წესი ერთმანეთისაგან გამორჩეულია და ხასიათდება გარკვეული თავისებურებებით, კერძოდ, ორგანული კანონის მიღებას აუცილებლად სჭირდება საკონსტიტუციო საბჭოს ნებართვა, ხოლო ის ორგანული კანონი, რომელიც პირდაპირ შეეხება სენატს, აუცილებლად უნდა მიიღოს ორივე პალატამ. საკმაოდ საინტერესო პროცედურა მოქმედებს სხვადასხვა კანონების მიღების შემთხვევაში. მაგალითისათვის ისიც საკმარისია, რომ საკანონმდებლო ინიციატივას ფლობს პრემიერ-მინისტრი და მხოლოდ მას შეუძლია წარადგინოს ეგრედწოდებული კანონპროექტი. საგულისხმოა, რომ პარლამენტის წევრის მიერ წარმოდგენილი ინიციატივის პროექტს ეწოდება საკანონმდებლო შეთავაზება და სარგებლობს შედარებით დაბალი უფლებებით, ვიდრე კანონპროექტი. კანონპროექტი განიხილება პირველ რიგში და მხოლოდ მათი განხილვის შემდგომ პერიოდში, დროის დარჩენის შემთხვევაში, შეიძლება განხილულ იქნეს პარლამენტის წევრების ინიციატივებიც.

ამ მაგალითების შედეგად ნათელია, რომ ხალხის მიერ წარმომადგენლების საშუალებით მმართველობისა და მმართველობაზე კონტროლის განხორციელება მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია ქვეყნის მოდელზე, მის სამართლებრივ მოწყობაზე და იმაზე, თუ როგორ არის გადანაწილებული უფლებამოსილებები სახელისუფლებო სუბიექტებს შორის.

თავი III. უშუალო მმართველობის თანამედროვე ფორმების სამართლებრივი რეგულირება საქართველოში

§ 1. რეფერენდუმი, როგორც უშუალო მმართველობისა და სახალხო კონტროლის თანამედროვე ფორმა

საქართველოს კონსტიტუციას, როგორც სახელმწიფოს უზენაეს კანონს შეუძლია დააწესოს რეფერენდუმის, როგორც უშუალო დემოკრატიის უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუტის ძირითადი ფუნდამენტური რეგულირების მექანიზმები. კონსტიტუციის პრეამბულაში ნათქვამია, რომ «საქართველოს მოქალაქენი, რომელთა ურყევი ნებაა დაამკვიდრონ დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება, ეყრდნობიან რა ქართველი ერის მრავალსაუკუნოვანი სახელმწიფოებრიობის ტრადიციებსა და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს, საქვეყნოდ აცხადებენ ამ კონსტიტუციას»¹⁰⁹. ამ ჩანაწერიდან ცხადი ხდება, რომ კონსტიტუციას აცხადებს და უშუალოდ ამტკიცებს საქართველოს მოქალაქეები, ხალხი.

აღნიშნული წარმოადგენს უშუალო დემოკრატიის ფაქტიურ და პირველ გამოვლინებას, რომელიც მოცემულია ქართულ უზენაეს საკანონმდებლო დოკუმენტში. ამ პრეამბულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ უშუალო დემოკრატიის ყველაზე მთავარი პრინციპი გვევლინება კონსტიტუციის, როგორც უმთავრესი და უზენაესი კანონის მიღებისა და დამტკიცების უმნიშვნელოვანესი მექანიზმი. თუმცა, აქვე შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ პრეამბულაში გაჟღერებული ფრაზა «საქვეყნოდ აცხადებენ ამ კონსტიტუციას» უფრო დეკლარაციულია ვიდრე რეალურად მოქმედი, რადგან საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, კონსტიტუციის მიღების პროცესში ხალხის მონაწილეობის ხარისხი (აქ იგულისხმება კონსტიტუციის მიღებისას უშუალო დემოკრატიის ფორმების გამოყენება) დაბალია რადგან იგი მიიღება პარლამენტის, ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლების საშუალებით.

კონსტიტუციის პირველი მუხლის პირველი პუნქტით საქართველოს, როგორც დამოუკიდებელი სახელმწიფოდ გამოცხადების, არსებობისა და

თვითდამკვიდრების უმნიშვნელოვანეს საფუძვლად გამოცხადებულია 1991 წლის 31 მარტს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ჩატარებული რეფერენდუმი. მნიშვნელოვანია და უაღრესად საყურადღებოა, რომ კონსტიტუციის პრეამბულა და მისი პირველივე მუხლი დეკლარაციულად და ფაქტობრივად ამკვიდრებს რეფერენდუმს როგორც უმნიშვნელოვანეს დემოკრატიულ ინსტიტუტს და გამოყოფს მის როლსა და მნიშვნელობას საქართველოს სახელმწიფოს ჩამოყალიბების პროცესში. კონსტიტუციის ამ უმთავრესი ნაწილიდან ნათლად ჩანს, რომ უშუალო დემოკრატია და ხალხის ნება უმთავრესი წყაროა კანონმდებლისათვის და სწორედ ხალხი წარმოადგენს უზენაეს კანონმდებელს. კონსტიტუციის მე-5 მუხლით აღიარებულია, რომ «საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი ... ხალხი თავის ძალაუფლებას ახორციელებს რეფერენდუმის უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებისა და თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით». აღსანიშნავია, რომ ეს მუხლი წარმოადგენს ზემოთ განხილული დებულებების ბუნებრივ გაგრძელებას. იგი არის კონსტიტუციის პირველი თავის, ზოგადი დებულებების, ძირითადი შემადგენელი ნაწილი. ამიტომაც ბუნებრივად აგრძელებს მთავარ აზრს, რომ ხალხი არის ხელისუფლების წყარო და რომ ხალხს შეუძლია თავისი ნება გამოხატოს რეფერენდუმის საშუალებით.

კონსტიტუციის პრეამბულის, პირველი და მე-5 მუხლებიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ კონსტიტუციის ძირითად ნაწილში კარგადაა წარმოჩინებული ხალხისა და მოქალაქეების როლი სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებაში. ასევე, ამ დებულებების შინაარსიდან გამომდინარე, შეგვიძლია ვიმსჯელოთ, რომ ხალხს ეძლევა შესაძლებლობა უშუალო დემოკრატიის ფორმით, - რეფერენდუმის საშუალებით გამოხატოს თავისი ნება და სახელმწიფოსათვის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე მიიღოს სასიცოცხლო მნიშვნელობის გადაწყვეტილება.

აქვე აღსანიშნავია, «რეფერენდუმის შესახებ» საქართველოს რესპუბლიკის კანონი¹¹⁰, რომელიც მოქმედებდა 1991 წლის 29 იანვრიდან და რომლის საფუძველზეც ჩატარდა 1991 წლის 31 მარტის რეფერენდუმი. ფაქტია, რომ

საქართველოს დღეს მოქმედი კონსტიტუცია აღიარებს 1991 წლის 31 მარტის რეფერენდუმის შედეგებს, რაც ნიშნავს, რომ იგი ავტომატურად აღიარებს ადრე მოქმედ კანონსაც, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელი გახდა ზემოხსენებული რეფერენდუმის ჩატარება. მითითებული კანონის მე-4 მუხლით კონკრეტულად იყო განსაზღვრული სარეფერენდუმო საკითხები და რეფერენდუმის სახეები. კერძოდ:

«მუხლი 4. სარეფერენდუმო საკითხები და რეფერენდუმის სახეები.

რეფერენდუმზე შეიძლება გამოტანილ იქნეს წინადადებები იმ საკითხების შესახებ, რომლებიც საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად განეკუთვნება რესპუბლიკის კომპეტენციას.

რეფერენდუმის საგანი შეიძლება იყოს:

1. საქართველოს რესპუბლიკის ახალი კანონის მიღება;
2. საქართველოს რესპუბლიკის კანონის ან მისი ცალკეული დებულებების გაუქმება ან შეცვლა;
3. ისეთი გადაწყვეტილებების მიღება, რომლებიც განსაზღვრავენ საქართველოს რესპუბლიკის კანონების ან სხვა აქტების ძირითად შინაარსს;
4. საქართველოს რესპუბლიკისათვის სხვა დიდმნიშვნელოვან საკითხებზე საზოგადოებრივი აზრის გამოვლინება.

რეფერენდუმი ტარდება საქართველოს რესპუბლიკის მთელ ტერიტორიაზე.

ავტონომიური რესპუბლიკის მთელ ტერიტორიაზე რეფერენდუმი შეიძლება ჩატარდეს იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რომლებიც საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციითა და ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით ავტონომიური რესპუბლიკის გამგებლობას განეკუთვნება.

ავტონომიურ რესპუბლიკაში რეფერენდუმის ჩატარების წესი განისაზღვრება ამ კანონითა და ავტონომიური რესპუბლიკის შესაბამისი კანონით.»

როგორც ვხედავთ, ეს კანონი იძლეოდა შესაძლებლობას, რომ კონსტიტუციის მიღების პროცესშივე გამოყენებულიყო მის მიერ დადგენილი დებულებები. აღსანიშნავია, რომ კანონში საკმაოდ კარგად და არაორაზროვნად იყო მოცემული სარეფერენდუმო საკითხების ჩამონათვალი და რეფერენდუმის სახეები.

საქართველოს კონსტიტუციაში იგრძნობა მოწოდება უშუალო დემოკრატიის ფორმების, მათ შორის, რეფერენდუმის მაქსიმალური გამოყენებისადმი. თუმცა, ამ სურვილის რეალიზაციას აბრკოლებს გარკვეული გარემოებები. კერძოდ, ჩვენ უკვე აღვნიშნეთ, რომ კონსტიტუციით საკმაოდ მტკიცეა წარმოჩინებული რეფერენდუმის როლი და დაფიქსირებულია სურვილი, რომ რეფერენდუმის საშუალებით ხდებოდეს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღება. თუმცა, აქვე უნდა ითქვას, რომ კონსტიტუციის შემდგომ ტექსტში არ არის საკმარისი და სათანადოდ განმარტებული მექანიზმი (დებულებები) იმისათვის, რომ არსებობდეს რეალური შესაძლებლობა ამ ინსტიტუტის გამოყენებისათვის. კერძოდ, რეფერენდუმს შეეხება მხოლოდ კონსტიტუციის 28-ე და 74-ე მუხლები. თუ გავითვალისწინებთ, რომ 28-ე მუხლში საუბარია მხოლოდ რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლებამოსილების მქონე პირების ასაკზე, მაშინ რეფერენდუმის მოწყობასთან და მის ორგანიზაციულ საკითხებთან დაკავშირებით კონსტიტუციაში გვრჩება მხოლოდ 74-ე მუხლი. ეს მუხლი არის საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 თავის, სახელწოდებით «საქართველოს პრეზიდენტის», შემადგენელი ნაწილი, რომელიც ძირითადად შეეხება პრეზიდენტის ინსტიტუტს და ჩამოყალიბებულია მისი ფუნქციებიც. ამ მუხლის პირველ პუნქტში მოცემულია საქართველოს პრეზიდენტის ერთ-ერთი რიგითი უფლებამოსილება, - დანიშნოს რეფერენდუმი საქართველოს პარლამენტის, არანაკლებ 200000 ამომრჩევლის მოთხოვნით ან საკუთარი ინიციატივით. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტში განსაზღვრულია გარემოებები რასთან დაკავშირებითაც დაუშვებელია რეფერენდუმის მოწყობა. კერძოდ, კანონმდებელმა ჩათვალა, რომ რეფერენდუმის მოწყობა არ შეიძლება «კანონის მისაღებად ან გასაუქმებლად, ამინისტიისა და შეწყალების გამო, საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიცირებისა და

დენონსირების შესახებ, აგრეთვე ისეთ საკითხებზე, რომლებიც ზღუდავენ ადამიანის ძირითად კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს¹¹¹» ამავე მუხლის მე-3 პუნქტი მიუთითებს, რომ «რეფერენდუმის დანიშვნასა და ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხები განისაზღვრება ორგანული კანონით.

ეს მუხლი თავისთავად ძალიან საყურადღებოა, რადგან იგი ერთადერთია მთელ კონსტიტუციაში, რომელიც იძლევა რეგულირების მექანიზმს რეფერენდუმთან დაკავშირებით. თითქოს მუხლი თავისი წყობით გვთავაზობს გარკვეულ წესრიგს ამ სფეროში, მაგრამ იგი მაინც ტოვებს გაუგებრობის შერძნებას, რაც ზოგადად მთელ კანონმდებლობაშიც ჰპოვებს ასახვას. აღნიშნული კარგად ჩანს პრაქტიკაში წარმოშობილი შემთხვევებიდან და მიღებული გადაწყვეტილებებიდან. დეტალურად განვიხილოთ ამ მუხლის თითოეული პუნქტი.

პირველი პუნქტით განსაზღვრულია, რომ რეფერენდუმის ჩატარების მოთხოვნის დაყენება შეუძლია არანაკლებ 200000 ამომრჩეველს. ეს არის ერთგვარი გარანტია იმისა, რომ ამომრჩეველს, მოქალაქეებს, ხალხს შეუძლია მოითხოვს გარკვეული უკიდურესად აქტუალური საკითხის შესახებ საერთო სახალხო კენჭისყრის მოწყობა და თავისი გადაწყვეტილებით უშუალო დემოკრატიის ამ უნიკალური მექანიზმის გამოყენებით, უმნიშვნელოვანესი სახელმწიფო გადაწყვეტილების მიღება. ეს არის შესაძლებლობა, რომელსაც იძლევა ზემოაღნიშნული პუნქტი, თუმცა, ამავე დროს აკონკრეტებს, რომ რეფერენდუმი ტარდება კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით განსაზღვრულ საკითხებზე. კონსტიტუცია კი განსაზღვრავს მოლოდ იმ საკითხებს, რომლებზეც არ შეიძლება რეფერენდუმის ჩატარება და ეს საკითხები ჩვენ უკვე ვაჩვენეთ ზემოთ ტექსტში. რაც შეეხება სარეფერენდუმიო საკითხებს და მათ განსაზღვრას, კონსტიტუცია ამის თაობაზე დუმს და ამას ავალებს ორგანულ კანონს. უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციის 74-ე მუხლის მე-3 პუნქტი გარკვეულ წინააღმდეგობაში მოდის მის პირველ პუნქტთან, რადგან პირველი პუნქტით განსაზღვრულია, რომ რეფერენდუმი ინიშნება კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით განსაზღვრულ საკითხებზე, მაშინ,

როცა მე-3 პუნქტი ამ საკითხების განსაზღვრას ავალეს უშუალოდ ორგანულ კანონს და თვითონ 74-ე მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრავს მხოლოდ იმ საკითხებს, რაზეც არ შეიძლება რეფერენდუმის მოწყობა. აღნიშნული იწვევს გაუგებრობას, რადგან, საქართველოს კანონმდებლობის უმთავრეს წყაროში და უზენაეს კანონში კონკრეტულად არ არის მითითებული საკითხები, რომლებზეც აუცილებლად უნდა ჩატარდეს რეფერენდუმი. საგულისხმოა, რომ ეს ვალდებულება დელეგირებულია ორგანულ კანონზე, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ არც ამ კანონითაა სათანადოდ დარეგულირებული. აღნიშნულზე ქვემოთ კვლავ ვისაუბრებთ.

ამრიგად, კონსტიტუციის შინაარსობრივი წყობა იმდაგვარია, რომ რეფერენდუმთან დაკავშირებით აწესებს აკრძალვით ვალდებულებას და არა ნების დამრთავ ნორმებს. არც კონსტიტუციაში და არც სხვა საკანონმდებლო აქტში არსადაა ჩამოყალიბებული კონკრეტული საკითხები, რომლებზეც აუცილებლად საჭიროა (სავალდებულოა) რეფერენდუმის ჩატარება. პირიქით, კონსტიტუცია და გამომდინარე საკანონმდებლო აქტები იძლევიან საკითხების ჩამონათვალს, რაზეც არ დაიშვება რეფერენდუმის ჩატარება. ჩნდება შთაბეჭდილება, რომ კანონმდებელს «ემინია» რეფერენდუმის და ცდილობს რეგულირების ისეთი მექანიზმის დაწესებას, რომელიც მაქსიმალურად შეზღუდავს ამ უმნიშვნელოვანესი უშუალო დემოკრატიისა და სახალხო კონტროლის საშუალების გამოყენების შესაძლებლობას. კანონმდებელი რეფერენდუმთან დამოკიდებულებაში შემოიფარგლება ისეთი რეგულირებით, რომელიც იძლევა შესაძლებლობას, რომ რეფერენდუმის ჩატარების საკითხი დამოკიდებული იყოს პოლიტიკურ ნებაზე და არა კანონის უზენაესობაზე. ამას მოწმობს არსებული კანონმდებლობა, სადაც რეფერენდუმთან დაკავშირებით გვხვდება მხოლოდ აკრძალვითი ხასიათის მუხლები და არ ხდება გამიჯვნა საკითხებისა, თუ რაზე შეიძლება რეფერენდუმის ჩატარება და რაზე არა.

ჩემი მოსაზრების სინამდვილეს განამტკიცებს მოპოვებული და გაანალიზებული მასალები, დოკუმენტაცია, რომლის თაობაზეც ცოტა უფრო

ქვემოთ გვეყენება საუბარი. ამჟამად კი ვისაუბრებთ უშუალოდ «რეფერენდუმის შესახებ» საქართველოს ორგანულ კანონზე. საყურადღებოა, რომ კონსტიტუცია რეფერენდუმს მაღალი მნიშვნელობის საკითხთა სიაში ათავსებს და ამიტომაც მისი რეგულირება უფრო მაღალი დონის საკანონმდებლო აქტით – ორგანული კანონით აქვს განსაზღვრული. ეს გარეგნული ყურადღება საგულისხმოა, თუმცა, ჩვენთვის უფრო საინტერესოა თუ რეალურად როგორ არეგულირებს კონსტიტუცია რეფერენდუმთან დაკავშირებულ საკითხებს და როგორ ასრულებს ორგანული კანონი მის დავალებას.

ორგანული კანონის მე-3 მუხლი, სათაურით «სარეფერენდუმო საკითხები», თავისი სახელწოდებიდან გამომდინარე, აცალიბებს რა სარეფერენდუმოდ დაშვებული და აკრძალული საკითხების ჩამონათვალს, ასრულებს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის მე-3 პუნქტის დავალებას. თუმცა, თუ განვიხილავთ მის შინაარსს ვნახავთ, რომ ამ მუხლს უფრო შეეფერება სახელწოდება სარეფერენდუმოდ აკრძალული საკითხები. ასეთი მსჯელობის შესაძლებლობას იძლევა ამ მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების შედარება. კერძოდ, პირველი პუნქტი შეეხება საკითხებს რომელზეც შეიძლება მოეწყოს, რეფერენდუმი და მე-2 პუნქტი შეეხება საკითხებს, რომლებზეც არ შეიძლება მოეწყოს რეფერენდუმი. ამ ორი პუნქტის ანალიზით ცხადია, რომ პირველი პუნქტი საკმაოდ ბუნდოვნად განსაზღვრავს საკითხებს, რომლებზეც შეიძლება მოეწყოს რეფერენდუმი, არ არის კონკრეტიზაცია და მოცემულია ზოგადი განმარტებები. ხოლო, მე-2 პუნქტი კი კონსტიტუციის შინაარსიდან გამომდინარე, ზუსტად განსაზღვრავს საკითხებს, რომლებზეც არ შეიძლება რეფერენდუმის მოწყობა. პირველი პუნქტის თანახმად, «რეფერენდუმი შეიძლება მოეწყოს განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე, მათ შორის საქართველოს კანონებით, საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით გათვალისწინებული საკითხებისა და პრინციპების შესახებ».

ზემოაღნიშნული ჩანაწერი საკმაოდ ბუნდოვანია, თუმცა, ეს არ არის მხოლოდ ორგანული კანონის ნაკლოვანება. არამედ, პირველ რიგში ეს არის

კონსტიტუციის ნაკლი, რადგან შეცდომაა და ყოვლად დაუშვებელია, რომ ასეთი მნიშვნელოვანი (კონსტიტუციური მნიშვნელობის მქონე საკითხი) არ იყოს განსაზღვრული უშუალოდ კონსტიტუციით და განისაზღვროს შედარებით დაბალი საფეხურის საკანონმდებლო აქტით. ეს არ არის სათანადო დონე ამ საკითხის მოსაწესრიგებლად.

ამ აზრის მართებულობას ადასტურებს ისიც, რომ ორგანული კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი ზუსტად იმეორებს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ტექსტს და ახალი არაფერი შემოაქვს. ე.ი. პირველი ნაწილის შემთხვევაში, რადგან კონსტიტუციაში არ არის განსაზღვრული საკითხები, თუ აუცილებლად რაზე («აუცილებლად უნდა») ჩატარდეს და რაზე დასაშვებია («შეიძლება») ჩატარდეს რეფერენდუმი. კანონმდებელი ვერ ბედავს ორგანულ კანონში თქვას ის, რაც არ თქვა და არ დააწესა კონსტიტუციამ. ამიტომ, ორგანული კანონი ძალიან ბუნდოვნად განსაზღვრავს და ადგენს იმ გაურკვეველი საკითხების ჩამონათვალს, რომელზეც «შეიძლება მოეწყოს» რეფერენდუმი. ამ პუნქტის ბუნდოვანება ცალსახაა იქიდან გამომდინარე, რომ აქ საუბარია რეფერენდუმის მოწყობის მხოლოდ შესაძლებლობაზე და არ არის საუბარი სავალდებულო შემთხვევებზე.

კანონში განიხილება ფაკულტატური რეფერენდუმის მოწყობის შესაძლებლობა და არსადაა საუბარი იმპერატიულ მოთხოვნაზე, - თუ როდის იქნება შესაძლებელი სავალდებულო რეფერენდუმის მოწყობა. როდესაც საუბარია «შეიძლებაზე», ეს ნიშნავს, რომ რჩება შესაძლებლობა, რომ არ არ შეიძლება. აღნიშნული მოსაზრება კიდევ უფრო მტკიცდება შემდგომი პუნქტით, რომელშიც განსაზღვრულია ზუსტი და მრავალფეროვანი ჩამონათვალი როდის არ შეიძლება რეფერენდუმის მოწყობა.

თუ ვისარგებლებთ ჩანაწერებით ვნახავთ, რომ მაშინ, როცა ზუსტადაა დადგენილი სფეროები, რომლებზეც შესაძლებელი არ არის რეფერენდუმის ჩატარება, საკმაოდ ბუნდოვნადაა ჩამოყალიბებული სფეროები და საკითხები რაზეც შესაძლებელია (დასაშვებია) რეფერენდუმის მოწყობა. აღნიშნული კი ცალსახად წარმოშობს საშიშროებას, რომ რეფერენდუმის ჩატარება გახდეს

რეგულირებადი. ეს ხელსაყრელია მმართველი ძალისათვის (პოლიტიკური ისტებლიშმენტი), რათა სურვილის შემთხვევაში არ მოაწყოს რეფერენდუმი საკითხებზე, რომლებიც მას არ აწყობს და პირიქით. აღნიშნული მნიშვნელოვნად ზღუდავს სახალხო მმართველობისა და კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობებს.

კანონით დადგენილ სარეფერენდუმო საკითხებთან დაკავშირებითაც გარკვეული გაუგებრობაა, რადგან საუბარია «განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე». ასეთი ზოგადი განსაზღვრება საკმაოდ გაუგებარია, რადგან ამ საკითხებში ასევე შედის საქართველოს კანონებით, საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით გათვალისწინებული საკითხები და პრინციპები. ეს დაზუსტება კიდევ უფრო ბუნდოვანს ხდის მუხლის მთელ შინაარსს, რადგან მე-2 პუნქტი გამორიცხავს რეფერენდუმის ჩატარებას კანონის მისაღებად ან გასაუქმებლად და საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიცირებისა და დენონსირების შესახებ.

ეს ორი პუნქტი გარკვეულწილად ეწინააღმდეგება ერთმანეთს, რადგან კანონმდებლობით კარგად არ არის გამოიჯნული შემთხვევები თუ რა შეიძლება ჩაითვალოს «კანონის მიღებად¹¹²» ცალსახაა, რომ ნებისმიერი სახელმწიფოებრივი საკითხის და მით უფრო «განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი საკითხის» გადაწყვეტა აუცილებლად მოითხოვს შესაბამის საკანონმდებლო გაფორმებას, ცვლილებას ან დამატებას კანონში ან სულაც კანონის გაუქმებასა და ახლის ამოქმედებას. ასე, რომ თუ გამოცხადდება რეფერენდუმი საქართველოს კანონით ან საერთაშორისო ხელშეკრულებით განსაზღვრულ საკითხზე, დადებითი შედეგის შემთხვევაში, აუცილებლად გახდება საჭირო ამ კანონში ან ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანა უკვე პარლამენტის გადაწყვეტილებით. ეს კი ნიშნავს ახალი კანონის ან ხელშეკრულების მიღებას. აღნიშნული წარმოადგენს ირიბი გზით კანონის მისაღებად რეფერენდუმის მოწყობას. ამის მაგალითად შეგვიძლია მოვიყვანოთ 2003 წლის 2 ნოემბრის რეფერენდუმი, რომლითაც საქართველოს პარლამენტის წევრთა შემადგენლობა

შემცირდა 235-დან 150-მდე. აღნიშნულმა რეფერენდუმმა გამოიწვია საქართველოს კონსტიტუციაში და სხვა საკანონმდებო აქტებში შესაბამისი ცვლილებების განხორციელება. გამოდის, რომ ამ შემთხვევაში რეფერენდუმი ჩატარებულ იქნა კონსტიტუციური კანონის მისაღებად¹¹³. მაგალითად შეიძლება მოყვანილ იქნეს საქართველოს დსთ-დან¹¹⁴ გამოსვლის საკითხი, რომელიც კონსტიტუციის ტექსტიდან გამომდინარე, «განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი საკითხია», თუმცა, აღნიშნული არ გადაწყვეტილა რეფერენდუმით და რომც დაყენებულიყო, გამოიძებნებოდა უარის მიზეზი, რომლის საფუძველიც იქნებოდა ის, რომ ამ საკითხის დაყენება, მისი დადებითად გადაწყვეტის შემთხვევაში, გამოიწვევს საერთაშორისო ხელშეკრულების დენონსაციას. ეს კი მოქმედი კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით არის რეფერენდუმის მოწყობაზე უარის საფუძველი.

ვფიქრობ, ყოველივე განსხვავებულად უნდა იყოს მოწესრიგებული. კერძოდ, მიმაჩნია, რომ ცენტრალური საარჩევნო კომისია შეცდომას უშვებს, როდესაც «რეფერენდუმის შესახებ» საქართველოს ორგანული კანონის მე-3 მუხლს იგებს და განმარტავს პირდაპირი წესით. კონსტიტუციაში და კანონში არსებული ჩანაწერები ჩემი აზრით ნიშნავს, რომ თვითონ ხალხს არ შეუძლია პარლამენტის მაგივრად გააუქმოს კანონი ან დენონსირება გაუკეთოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას, ეს არის უშუალოდ პარლამენტის კომპეტენცია და ეს უფლებამოსილებები რჩება საქართველოს პარლამენტს. კიდევ ერთხელ აღვნიშნავ, რომ მსგავსი გაურკვევლობებისა და ორმაგი ინტერპრეტაციების თავიდან აცილების მიზნით, უმჯობესი იქნება, თუ კონსტიტუციაც და ორგანული კანონიც უფრო დაკონკრეტდება. ქვემოთ ვისაუბრებთ სხვა შემთხვევებზე, რომლებიც ასევე წარმოაჩენენ თუ როგორი წინააღმდეგობაა ორგანული კანონის მე-3 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებს შორის (შენიშვნა: ამ წინააღმდეგობის დამადასტურებელ სხვა ფაქტებს ქვემოთ განვიხილავთ, ამ ფაქტებით კარგად გამოჩნდება, თუ როგორ ხდება კანონის ბუნდოვანი ტექსტის ინტერპრეტირება და მისი გამოყენება მსგავს შემთხვევებში სხვადასხვანაირად, საჭიროების მიხედვით).

საინტერესოა რეფერენდუმის მომზადებისა და დანიშვნის მარეგულირებელი ნორმების განხილვა. კერძოდ, კანონის მე-9 მუხლით რეფერენდუმს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი და ამზადებს სარეფერენდუმო კომისია. მე-10 მუხლით კომისია რეგისტრაციაში ატარებს საინიციატივო ჯგუფს, თუმცა, სარეფერენდუმო კომისიას შეუძლია საკითხი ჩათვალოს არასათანადოდ და უკანონოდ და ამ საფუძველით არ გაატაროს რეგისტრაციაში. რჩება შთაბეჭდილება, რომ კანონმდებელს დაწესებული აქვს ერთგვარი ფილტრი, რომ რაც შეიძლება გართულებულ იქნეს რეფერენდუმის ჩატარება. არსებული ბარიერებიდან გამომდინარე, კი პრაქტიკულად შეუძლებელია ამ ფილტრის გავლა, თუ არ იქნება სურვილთა თანხვედრა ინიციატორსა და გადაწყვეტილების მიმღებს შორის.

ამ მოსაზრების ნამდვილობას მოწმობს ცენტრალური საარჩევნო კომისიიდან გამოთხოვილი დოკუმენტაციის ანალიზი, რომელსაც ქვემოთ განვიხილავთ.¹¹⁵

§2. რეფერენდუმის პრაქტიკა საქართველოში

უახლეს ისტორიულ პერიოდში (დაახლოებით უკანასკნელი 17-18 წლის განმავლობაში) საქართველოში სულ ორ რეფერენდუმს ჰქონდა ადგილი. რომლიდანაც ერთი ჯერ კიდევ საბჭოთა საქართველოს პერიოდში ჩატარდა¹¹⁶ და მხოლოდ მე-2 შეიძლება ჩაითვალოს დამოუკიდებელი საქართველოს არსებობის პერიოდში ჩატარებულ რეფერენდუმად. ამგვარად, შეგვიძლია მივიჩნიოთ, რომ საქართველოს დამოუკიდებლობის 17 წლიან ისტორიაში ადგილი ჰქონდა მხოლოდ ერთ რეფერენდუმს და ერთ პლემბისციტს.

მოთხოვნები რეფერენდუმის ჩატარებაზე კი საკმაოდ ბევრი იყო. შეიძლება ჩავთვალოთ, რომ ამ მოთხოვნების უმრავლესობას მართლაც არ ჰქონდა სამართლებრივი საფუძველი და შესაძლოა არც პოლიტიკურად იყვნენ მიზანშეწონილები, თუმცა, ისინი საერთო სტატისტიკაში მაინც ჯდებათ და შეგვიძლია ვთქვათ რომ ამ პერიოდის განმავლობაში და განსაკუთრებით საქართველოს ახალი კონსტიტუციის¹¹⁷ მიღების შემდგომ პერიოდში, მათი რიცხვი ორ ათეულს აჭარბებს. საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის პასუხი თითოეულ მათგანზე უარყოფითია. ცსკ¹¹⁸ თითოეულ ამ მოთხოვნაზე ცალსახად და მონოტონურად ერთიდაიგივე პასუხს იძლევა, – უარს რეგისტრაციაზე.

ჩვენ დავეყრდნობით ცსკ-ოს მიერ მოწოდებულ ოფიციალურ ინფორმაციას¹¹⁹ და განხილული სარეფერენდუმო ინიციატივებიდან ყურადღებას გავამახვილებთ წინადადებებზე, რომლებიც ჩვენი მოსაზრებით, შედარებით აქტუალურია. განხილული მაგალითებიდან იკვეთება, რომ ცსკ ყოველთვის, გარდა ერთი შემთხვევისა, პრინციპულია თავის პოზიციაში და ეყრდნობა რა მოქმედ კანონდებლობას, ასაბუთებს თავის უარყოფით პოზიციას რეფერენდუმის ჩატარების შესაძლებლობაზე.

მაგალითისათვის შეგვიძლია მოვიყვანოთ ერთ-ერთი საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარმოდგენილი მოთხოვნა¹²⁰, რომელიც ცსკ-ის 12/2003 განკარგულებით დაკმაყოფილებულ იქნა. შესაბამისად, რეგისტრაციაში გატარდა

სარეფერენდუმოდ შემოთავაზებული საკითხი და საინიციატივო ჯგუფი. სარეფერენდუმოდ შემოთავაზებული საკითხი შემდეგი შინაარსის იყო: «თანახმა ხართ თუ არა, რომ საქართველოს პარლამენტის წევრთა რაოდენობა შემცირდეს და განისაზღვროს არა უმეტეს 150 დეპუტატით?». ცსკ-ს არანაირი წინააღმდეგობა არ გამოუთქვამს ამ საკითხის რეგისტრაციასთან დაკავშირებით. მან თავისი 2003 წლის 01-02/213 წერილით საქართველოს პრეზიდენტს ედუარდ შევარდნაძეს წარუდგინა დასკვნა, რომლითაც თანხმობა იქნა გამოხატული ზემოაღნიშნული საკითხითა და მოთხოვნით რეფერენდუმის ჩატარებაზე. ყოველივეს ლოგიკური დაბოლოება იყო ის, რომ «რეფერენდუმის დანიშვნის შესახებ» საქართველოს პრეზიდენტის 2003 წლის 2 სექტემბრის 428 ბრძანებულებით, დაინიშნა რეფერენდუმი, 2003 წლის ორ ნოემბერს. ყველასათვის კარგად ცნობილია, რომ რეფერენდუმი ჩატარდა და ამ კითხვაზე საქართველოს მოქალაქეებმა გასცეს დადებითი პასუხი. რეფერენდუმის შედეგებიდან გამომდინარე, სადღეისოდ საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილია ცვლილებები, რომლის თანახმადაც მომავალი საპარლამენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პარლამენტის შემადგენლობა, ნაცვლად არსებული 235 დეპუტატისა იქნება 150 პარლამენტის წევრის შემადგენლობით.

ეს მაგალითი საყურადღებოა, რადგან იკვეთება აშკარა წინააღმდეგობა ცსკ-ს ქმედებებში. ამ წინააღმდეგობიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავადგინოთ, რომ რეფერენდუმის ჩატარების თაობაზე, წამოყენებულ მოთხოვნაზე თანხმობა მიცემულია და მისი შედეგი სახეზეა, მაშინ როცა სხვა შემთხვევაში, მსგავს მოთხოვნებზე ცსკ-ს უარი აქვს ნათქვამი. აღნიშნული კი ადასტურებს იმის შესაძლებლობას, რომ სახელმწიფო ორგანომ მსგავს საქმეებთან დაკავშირებით მიიღოს ურთიერთწინააღმდეგობრივი და განსხვავებული ხასიათის გადაწყვეტილებები. ეს კი მიუთითებს მოქმედი კანონმდებლობის არასრულყოფილობაზე.

ჩვენ მოსაზრებას ამყარებს ცსკ-ოს 2005 წლის 3 აგვისტოს 25/2005 განკარგულება, რომლითაც მან უარი განაცხადა საინიციატივო ჯგუფის

მოთხოვნაზე, რომ სარეფერენდუმოდ დაყენებულიყო საკითხი: «თანახმა ხართ თუ არა, რომ საქართველოს პარლამენტის წევრთა რაოდენობა შემცირდეს და განისაზღვროს 61 (სამოცდაერთი) დეპუტატით?». მახვილი თვალი არ არის საჭირო შევამჩნიოთ ამ შეკითხვის ფაქტობრივი იდენტურობა 2003 წლის 2 ნოემბერს დასმულ შეკითხვასთან. აქ სხვაობა მდგომარეობს მხოლოდ დეპუტატთა რიცხოვნობაში. ამის მიუხედავად, ზემოაღნიშნული განკარგულებით ამ მოთხოვნას მაინც უარი ეთქვა, მაშინ, როდესაც მსგავს შეკითხვას 2003 წელს შედეგად მოყვა რეფერენდუმი.

კანონი არ კრძალავს სარეფერენდუმო საკითხის წამოყენების შესაძლებლობას.

ამისი უფლება აქვს ნებისმიერ საქართველოს მოქალაქეს. თუმცა, რა თქმა უნდა არასამართლიანი და მიზანშეუწონელი იქნება თუ სარეფერენდუმო კითხვაში საქართველოს პარლამენტის წევრთა რაოდენობის შემცირება მოითხოვება 13-მდე (ცამეტი). ვფიქრობ ამ შემთხვევაში უნდა არსებობდეს კანონით დადგენილი პროცედურა, რომ ასეთ საკითხებს ავტომატურად ეთქვას უარი.

ზემოაღნიშნულ მოთხოვნასაც, თავისი არსიდან გამომდინარე, უარი უნდა თქმოდა, მაგრამ ამ შემთხვევაში ჩვენთვის საგულისხმოა და ყურადღებას იქცევს ცსკ-ს დასაბუთება უარზე. კერძოდ, ცსკ-ს გადაწყვეტილების თანახმად, უარის მთავარი მიზეზი იმაში მდგომარეობს, რომ საინიციატივო ჯგუფის მიერ «წარმოდგენილი განცხადება, რომელშიც მოცემულია სარეფერენდუმო საკითხი, შეტანილია «რეფერენდუმის შესახებ» საქართველოს ორგანული კანონის მე-3 და მე-10 მუხლების მოთხოვნების დარღვევით, კერძოდ იგი წარმოადგენს განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხს და არ არის ჩამოყალიბებული მკაფიოდ და კონკრეტულად.»

კამათს არ უნდა იწვევდეს ის ფაქტი, რომ ამ არგუმენტაციით უარი დასაბუთებას მოკლებულია. მით უფრო, რომ სახეზეა შემთხვევა როდესაც, მსგავს საკითხზე ცსკ-ს გამოაქვს სრულიად განსხვავებული გადაწყვეტილება.

ამ მაგალითიდან აშკარად იკვეთება კონსტიტუციისა და ორგანული კანონის არასრულყოფილება. ცხადია, რომ კონსტიტუციაში და არც ორგანულ კანონში არ არის დებულება, რომელიც აკრძალავდა მიზანშეუწონელი და აბსურდული საკითხის წამოყენებას. კანონმდებლობაში არ არსებობს მარეგულირებელი ნორმები, რომლებიც განსაზღვრავს, რომ ასეთ საკითხს უარი ეთქვას.

შედეგად, ცსკ-ს აქვს სრულიად დაუსაბუთებელი და საეჭვო არგუმენტაცია. ამ შემთხვევებიდან გამომდინარე, იკვეთება «რეფერენდუმის შესახებ» ორგანული კანონის მე-3 მუხლის პირველსა და მე-2 პუნქტს შორის არსებული არსობრივი წინააღმდეგობა. კერძოდ, როდესაც ცსკ-მ გაატარა რეგისტრაციაში საინიციატივო ჯგუფი და დაეთანხმა სარეფერენდუმო მოთხოვნას, იგი ხელმძღვანელობდა ორგანული კანონის ზემოაღნიშნული მუხლის პირველი პუნქტით. თუმცა, მას სავსებით შეეძლო გამოეყენებინა ამავე მუხლის მე-2 პუნქტი და უარი ეთქვა რეგისტრაციაზე იმ მოტივით, რომ პარლამენტის წერთა რიცხოვნების შემცირება იწვევს კონსტიტუციაში (კანონში) ცვლილების შეტანას, რაზეც რეფერენდუმის ჩატარება დაუშვებელია. მოქმედი კანონდებლობის გათვალისწინებით, მიმაჩნია, რომ ცსკ სწორედ ასე უნდა მოქცეულიყო, რადგან საქართველოს კონსტიტუცია არ ადგენს კონსტიტუციაში შესწორების შეტანას რეფერენდუმის გზით და ამასთანავე მკაცრად განსაზღვრავს, რომ რეფერენდუმი არ შეიძლება ჩატარდეს კანონის (მათ შორის კონსტიტუციური კანონის) მისაღებად.

ჩვენი მსჯელობის მართებულობაში დავრწმუნდებით თუ თვალს გადავავლებთ არსებულ სტატისტიკასაც, სადაც ვნახავთ, რომ ასეთი პრეცედენტი მრავალია. საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2006 წლის 30 ივნისის 140/2006 განკარგულებით უარი ეთქვა საინიციატივო ჯგუფს რეგისტრაციაში გატარების მოთხოვნაზე. საინიციატივო ჯგუფის¹²¹ მიერ შემოთავაზებული სარეფერენდუმო საკითხი შემდეგი შინაარსის იყო: «თანახმა ხართ თუ არა, რომ საქართველო გამოვიდეს დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობიდან (დსთ)?».

ამ შემთხვევაში ცსკ-ს უარი ეფუძნებოდა «რეფერენდუმის შესახებ» საქართველოს ორგანული კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის «გ» ქვეპუნქტს, რომლის თანახმად «რეფერენდუმის მოწყობა არ შეიძლება საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიცირებისა და დენონსირების შესახებ.» მათი არგუმენტაციით სარეფერენდუმო საკითხი ეწინააღმდეგება «რეფერენდუმის შესახებ» საქართველოს ორგანული კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის «გ» ქვეპუნქტს, სადაც აკრძალულია ისეთ საკითხზე რეფერენდუმის ჩატარება, როგორიცაა საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირება და დენონსირება.

ეს არის სწორედ ის ორმაგი სტანდარტი, რომელზეც ზემოთ ვსაუბრობდით. 2003 წელს ჩატარებულმა რეფერენდუმმა გამოიწვია კონსტიტუციაში (კანონში) ცვლილება¹²², ამ შემთხვევაში, შესაძლებელი იყო განხილულიყო ამ რეფერენდუმის ჩატარების აკრძალვის შემთხვევა, რადგან თუ ვიხელმძღვანელებთ ცსკ-ს 2006 წლის 30 ივნისის 140/2006 განკარგულებაში მოყვანილი არგუმენტაციით, 2003 წელს სარეფერენდუმოდ გასული საკითხიც წინააღმდეგობაში მოდიოდა «რეფერენდუმის შესახებ» საქართველოს ორგანული კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის «ა» ქვეპუნქტთან. კერძოდ, ეს მოთხოვნაც იწვევდა კანონის მიღებას, რაც თუ დავეყრდნობით კანონს, პარლამენტის კომპეტენციაა და დაუშვებელია, რომ გადაწყდეს რეფერენდუმის გზით. ამასთანავე, რეფერენდუმის ჩატარების შემდგომ, უკვე დაირღვა «რეფერენდუმის შესახებ» ორგანული კანონის 28-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები. კერძოდ, ამ დებულებების შესაბამისად, რეფერენდუმის შედეგებს აქვს სავალდებულო ხასიათი და პირდაპირი მოქმედების ძალა, ასევე, კანონმდებლობა და სხვა აქტები შესაბამისობაში უნდა იქნეს მოყვანილი რეფერენდუმის მოთხოვნასთან მისი შედეგების გამოქვეყნებიდან ერთ თვეში. ამგვარად, გარდა იმისა, რომ ჩანასახშივე დარღვეულია ზემოაღნიშნული მე-2 პუნქტი, რადგან ფაქტია, რომ 2003 წლის 2 ნოემბრის რეფერენდუმს არ ჰქონია პირდაპირი მოქმედების ძალა. ამასთანავე დაირღვა მე-3 პუნქტიც, რადგან თუ დავუშვებთ მისი ამოქმედების შესაძლებლობას, დავინახავთ, რომ აქაც გაშვებულია (არ არის დაცული) მის მიერ დადგენილი ვადები (შენიშვნა:

იგულისხმება «რეფერენდუმის შესახებ» ორგანული კანონის 28-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მოთხოვნა რეფერენდუმის შედეგებთან ერთ თვეში კანონმდებლობის შესაბამისობაში მოყვანასთან დაკავშირებით. რეალურად კი კონსტიტუციური კანონი მიღებულ იქნა ერთ წელზე მეტი ხნის შემდეგ). თვალსაჩინოა, რომ ამ შემთხვევაში რეფერენდუმის შედეგმა გამოიწვია კონსტიტუციური კანონის მიღება. გარდა ზემოაღნიშნული დარღვევებისა მნიშვნელოვანია, რომ ეს ასევე წინააღმდეგობაშია საქართველოს კონსტიტუციის 102-ე მუხლთან, რომელიც კონსტიტუციის გადასინჯვისა და შესწორებების შეტანას სრულიად სხვაგვარად ადგენს. კონსტიტუციით განსაზღვრულია კონკრეტული შემთხვევები როდესაც შესაძლებელია კონსტიტუციური კანონის მიღება. ამ ჩამონათვალში არსად არის მითითებული რეფერენდუმის შესაძლებლობა.

როგორც ვხედავთ, ყველა ზემოთ განხილულ შემთხვევაში, არ არის სათანადოდ დაცული კანონმდებლობის მოთხოვნები. ანალიზი ცხადყოფს, რომ რეფერენდუმის ჩატარების ან არ ჩატარების საკითხის გადაწყვეტა ძირითადად დამოკიდებულია პოლიტიკურ ნებაზე. როდესაც არსებობს პოლიტიკური ნება, კანონის მრავალგვარი ინტერპრეტირების შესაძლებლობა, დამაბნეველი არ არის და იგი რეფერენდუმის ჩატარებას ხელს არ უშლის. კონსტიტუცია და ორგანული კანონი უნდა იყოს გამჭირვალე რადგან მისი ბუნდოვანების გამოყენება შეუძლია მას ვისაც შეიძლება აწყობდეს ეს ბუნდოვანება. მმართველ ძალას თავისი ინტერესებიდან გამომდინარე, ყოველთვის შეუძლია გამოიყენოს გაუგებრობები. მას შეუძლია გადაწყვეტილება მიიღოს არა კანონის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, არამედ პოლიტიკური და თუნდაც ინდივიდუალური ნებასურვილით. ამას კი არაფერი აქვს საერთო სამართალთან, სამართლიანობასთან, დემოკრატიასთან და იმ პრინციპებთან, რომლისკენაც მიისწრაფის ნებისმიერი სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფო.

«რეფერენდუმის დანიშვნის შესახებ» საქართველოს პრეზიდენტის 428 ბრძანებულება გამოცემულია 2003 წლის 2 სექტემბერს. ეს მაშინ, როცა კონსტიტუციის 74-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, პრეზიდენტი

ნიშნავს რეფერენდუმს მისი ჩატარების მოთხოვნის მიღებიდან 30 დღის განმავლობაში. ეს დებულება მცირე გაუგებრობას იწვევს, რადგან კანონში ცალსახად არ არის დაფიქსირებული, თუ რა იგულისხმება რეფერენდუმის დანიშვნაში, რეფერენდუმის თარიღის დანიშვნა, თუ ზოგადად მისი გამოცხადება. ამ შემთხვევაში «რეფერენდუმის შესახებ» ორგანული კანონი, თითქოს განმარტავს ამ გაუგებრობას და მე-13 მუხლის მე-3 პუნქტით გარკვეულ სიცხადეს გვთავაზობს, განმარტავს რა, რომ პრეზიდენტი იღებს გადაწყვეტილებას რეფერენდუმის ჩატარების შესახებ (ე.ი. აცხადებს რეფერენდუმს) მისი ჩატარების მოთხოვნის მიღებიდან 30 დღის განმავლობაში. ამ შემთხვევაშიც არსებობს გაუგებრობა, რადგან არ ჩანს თუ რა მოვლენა უნდა ჩაითვალოს ჩატარების მოთხოვნად. საინიციატივო ჯგუფის მიერ პირველადი განცხადების მოთხოვნა, სიების წარმოდგენა, ცსკ-ის დასკვნისა და გადაწყვეტილების მიღება, თუ ცსკ-ის წერილობითი მიმართვა პრეზიდენტისადმი.

აღნიშნულიც მოწმობს, რომ გარკვეული პროცედურული რეგულირების მექანიზმები თვითონ კონსტიტუციაში თუ არა - ორგანულ კანონში მაინც უნდა იყოს ჩადებული. კონსტიტუცია უნდა გვთავაზობდეს ამ საკითხის სრულყოფილ რეგულირებას.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, 2003 წლის რეფერენდუმი და მის შედეგად განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებები, წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოს კონსტიტუციასთან. ამასთან, არის სხვა მრავალი შემთხვევა, როდესაც ირღვევა კონსტიტუცია ან ორგანული კანონი. კანონმდებლობის არსებული არასრულყოფილობა და მისი მრავალგვარი ინტერპრეტირების შესაძლებლობა, იძლევა საშუალებას სხვადასხვაგვარად იქნეს განმარტებული ყოველი კონკრეტული შემთხვევა. ამის ნათელი დადასტურებაა ცსკ-ს 2005 წლის 7 ოქტომბრის 51/2005 განკარგულება «სარეფერენდუმოდ შემოთავაზებული საკითხისა და საინიციატივო ჯგუფის რეგისტრაციაზე უარის თქმის თაობაზე». ამ განკარგულებით საინიციატივო ჯგუფს უარი ეთქვა სარეფერენდუმო საკითხზე: «თანახმა ხართ თუ არა, რომ

საქართველოს ყველა ქალაქის, დაბის, თემისა და სოფლის, რომელიც არ შედის თემში, მერი/გამგებელი პირდაპირი არჩევნებით აირჩიოს ამ ადმინისტრაციული ერთეულის მოსახლეობამ?». ცსკ-ს მიერ წარმოდგენილი უარის ძირითადი არგუმენტაცია შემდეგნაირად გამოიყურება: «წარმოდგენილი განცხადება, რომელშიც მოცემულია სარეფერენდუმო საკითხი, შემოტანილია საქართველოს ორგანული კანონის «რეფერენდუმის შესახებ» მე-3 მუხლის პირველი პუნქტისა და მე-10 მუხლის პირველი პუნქტის მოთხოვნების დარღვევით, კერძოდ: სარეფერენდუმო საკითხი არ წარმოადგენს განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის მქონე საკითხს და იგი არ არის ჩამოყალიბებული მკაფიოდ და კონკრეტულად».

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხები და კერძოდ მისი არჩევის საკითხები, სახელმწიფოებრივი მოწყობის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი სფეროა. მოქალაქეებს უნდა ჰქონდეთ უფლება უშუალოდ გამოთქვან სურვილი თუ რა პროცედურით და როგორ უნდა ტარდებოდეს რომელიმე არჩევნები მათ ქვეყანაში. ამის შესაძლებლობა გარანტირებულია კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტითა და მე-5 მუხლით. სწორედ ამიტომ ამ საფუძვლით ცსკ-ს უარი დამაჯერებლობას მოკლებულია. სარეფერენდუმო კითხვის შინაარსობრივ ასპექტთან დაკავშირებით, არამგონია ტენდენციური ვიყო თუ ვიტყვი, რომ ჩემთვის ამ კითხვის შინაარსი სავსებით გასაგები და მისაღებია.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, აშკარაა, რომ ამ შემთხვევაშიც ცსკ ტენდენციურია და მიღებული გადაწყვეტილება არ შეეფერება, თუნდაც მოქმედი კანონმდებლობის ბუნდოვან ნორმებს. თუმცა, აქვე უნდა დავძინო, რომ კანონმდებლობის ბუნდოვანება იძლევა გადაწყვეტილების გამყარების შესაძლებლობას.

საინტერესოა ცსკ-ს უარი სარეფერენდუმო შეკითხვაზე: «თანახმა ხართ თუ არა, რომ საქართველოს განუყოფელ ნაწილს – აჭარას არ გააჩნდეს ავტონომიური ან რაიმე სხვა სახის განსაკუთრებული სტატუსი საქართველოს სახელმწიფოს შემადგენლობაში.» ცსკ-ის 2004 წლის 11 მაისის 106/2004

განკარგულებაში უარის მთავარ მიზეზად მიჩნეულია «რეფერენდუმის შესახებ» საქართველოს ორგანული კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის «ა» ქვეპუნქტის¹²³ დარღვევა. კერძოდ, ცსკ-ის დასკვნით «საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით. აჭარის ავტონომიური ან რაიმე სხვა სახის განსაკუთრებული სტატუსის რეფერენდუმით განსაზღვრა იურიდიული ბუნებით ზემოაღნიშნული კონსტიტუციური კანონის მიღების ტოლფასია. გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ რეფერენდუმის შედეგებს გააჩნია პირდაპირი მოქმედების ძალა. ე.ი. რეფერენდუმის შედეგად გადაწყდება ის საკითხი, რაც საქართველოს კონსტიტუციური კანონით უნდა გადაიჭრას.

ამასთანავე, «რეფერენდუმის შესახებ» საქართველოს ორგანული კანონის პირველი მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად «რეფერენდუმი იმართება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე», საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე ყოველად შეუძლებელია.»

ორგანული კანონის ტექსტის პირდაპირი გაგებით ეს არგუმენტი მართებულია, თუმცა, ამ მსჯელობაში არის ორი მომენტი, რომელიც აშკარა წინააღმდეგობაშია ცსკ-ის მიერ ადრე მიღებულ გადაწყვეტილებებთან, რაც კიდევ ერთხელ მოწმობს კანონმდებლობის დაუხვეწაობასა და ტენდენციურობაზე. პირველი უშუალოდ დაკავშირებულია «რეფერენდუმის შესახებ» ორგანული კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის «ა» ქვეპუნქტთან. ჩვენთვის ცნობილია, რომ უარი არ ეთქვა 2003 წლის 2 ნოემბრის რეფერენდუმს, როდესაც საინიციატივო ჯგუფის მიერ დაყენებულმა მოთხოვნამ პრაქტიკულად გამოიწვია ახალი კონსტიტუციური კანონის მიღება. ასევე, ცნობილია, რომ ამ შემთხვევაში ზემოხსენებული მიზეზები არ გამხდარა რეფერენდუმის ჩატარებაზე უარის თქმის საფუძველი. მეორე არგუმენტი საკმაოდ უსუსურია, რადგან, მისი გათვალისწინების შემთხვევაში საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე რეფერენდუმი

საერთოდ არ უნდა ჩატარდეს და არც უნდა ჩატარებულიყო. ორივე არგუმენტით ცხადი ხდება, რომ ამ შემთხვევაშიც ცსკ მოქმედებდა მხოლოდ პოლიტიკური მიზანშეწონილობით და კანონს განმარტებას უკეთებდა არსებული საჭიროების შესაბამისად. იმისათვის, რომ არ არსებობდეს კანონის მრავალმხრივი განმარტების შესაძლებლობა აუცილებელია იგი შესრულებულ იქნეს უფრო სრულყოფილად და მარტივად გასაგებად.

ამ მდგომარეობიდან გამოსავალი იქნებოდა თუ კონსტიტუციაში იარსებებდა მარეგულირებელი, ნორმა, რომელიც აკრძალავდა რეფერენდუმის მოწყობას ავტონომიის გაუქმების ან ჩამოყალიბების საკითხზე (ასეთ შემთხვევაში იარსებებდა პირდაპირი აკრძალვა). ანდა საპირისპირო შემთხვევაში უნდა არსებობდეს დებულებები, რომლებიც დაარეგულირებენ ასეთ საკითხებზე რეფერენდუმის ჩატარებას. ორივე შემთხვევაში ცსკ ვალდებული იქნება იხელმძღვანელოს მაღალი დონის საკანონმდებლო აქტით და დაემორჩილოს მის კონკრეტულ მოთხოვნებს. ასევე, მნიშვნელოვანია და რეგულირებას საჭიროებს ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის პირობებში რეფერენდუმის განხორციელების საკითხი. აქ კანონით კარგად უნდა გაიმიჯნოს შემთხვევები, რომელთა დროსაც შესაძლებელი ან შეუძლებელი იქნება რეფერენდუმის ჩატარება.

პრაქტიკაში არსებული და ზემოთ განხილული მაგალითებიდან თვალსაჩინოა, რომ რეფერენდუმთან მიმართებაში კონსტიტუციისა და ორგანული კანონის არსებული რედაქცია არასრულყოფილია და შესაძლებლობას იძლევა, რომ რეფერენდუმთან დაკავშირებით არსებობდეს სამართლებრივი რეგულირების «თავისუფლება». აღნიშნული კი მნიშვნელოვნად განაპირობებს საკმაოდ კაზუსტიკური და ხშირ შემთხვევაში უხერხული სიტუაციების შექმნას.

§3. უშუალო დემოკრატიის (რეფერენდუმის) განხორციელების ნაკლოვანებები საქართველოში

ზემოთ განხილული სხვადასხვა წამყვანი დემოკრატიული ქვეყნებისა და ზოგიერთი პოსტსაბჭოთა ქვეყნის კონსტიტუციებიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ უმრავლეს მათგანში რეფერენდუმი არამხოლოდ სიმბოლური ინსტიტუტია, არამედ ხალხის ძალაუფლების განხორციელების რეალური ინსტრუმენტიცაა.

ამ ქვეყნებში რეფერენდუმი გამოიყენება უმნიშვნელოვანესი გადაწყვეტილებების მისაღებად, იგი წარმოადგენს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებების დამოწმების (დამტკიცების), უარყოფის და ხშირ შემთხვევაში პოლიტიკური და სამართლებრივი გაწონასწორების მოქნილ საშუალებას. სამართლიანობა მოითხოვს აღინიშნოს, რომ ასევე არის დემოკრატიული ქვეყნები, სადაც რეფერენდუმი ან საერთოდ არ ტარდება, ან შეზღუდულია მისი სამართლებრივი შედეგი. ასეთ ქვეყნებში წონასწორობისა და ბალანსის მექანიზმი სახელმწიფოსა და ხალხს შორის განპირობებულია უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებით და ამ ფორმების ზედმიწევნითი სწორი გამოყენებით. აღსანიშნავია, რომ დემოკრატიულობა ასეთი მოდელის გამოყენებითაცაა შესაძლებელი

ყოველივე ამის დასტურად შესაძლებელია მოვიყვანოთ დანიისა და ლატვიის მაგალითი სადაც კანონპროექტის საბოლოო დამტკიცებისათვის აუცილებელია რეფერენდუმის განხორციელება, მხოლოდ გარკვეული თავისებურებებით. ლატვიის შემთხვევაში ეს შესაძლებლობა გარკვეული ურთიერთშეკავებისა და რეგულირების მექანიზმის სახით წარმოგვიდგება, როდესაც რეფერენდუმის საკითხის წამოჭრის შემთხვევაში პარლამენტს ეძლევა შესაძლებლობა, რომ გადაწყვეტილება დაამტკიცოს სრული შემადგენლობის სამი მეოთხედით.

ჩვენი ანალიზის შედეგად ჩანს, რომ ამ ქვეყნებში და აგრეთვე შვეიცარიაშიც, რეფერენდუმი ხორციელდება სხვადასხვა მნიშვნელოვან საკითხებზე და მათ შორის კანონების მიღებასთან დაკავშირებითაც. ხსენებული ქვეყნების

უმრავლესობა, რეფერენდუმის ჩატარების აკრძალვას აწესებს კონკრეტულ ქმედებებზე (ამინისტია, საბიუჯეტო საკითხები და სხვა...) და არა საკანონმდებლო საქმიანობაზე. მეტიც ასეთ ქვეყნებში რეფერენდუმის (ხალხის პირდაპირი მმართველობის) როლი საკანონმდებლო საქმიანობაში საკმაოდ მნიშვნელოვანია. საქართველოს შემთხვევაში კი, როგორც ვნახეთ, კონსტიტუცია საკმაოდ მკაცრად განსაზღვრავს სფეროებს რაზეც არ შეიძლება რეფერენდუმის ჩატარება. ამ სფეროებს შორის უმთავრესია კანონის (საერთაშორისო ხელშეკრულების) მიღება და გაუქმება (რატიფიკაცია და დენონსაცია).

ზემოაღნიშნული მაგალითების ფონზე თვალსაჩინოა, რომ საქართველოს პირობებში საკანონმდებლო საქმიანობაში რეფერენდუმის ინსტიტუტის გამოყენების აკრძალვა, ზღუდავს მისი როგორც პირდაპირი და უშუალო დემოკრატიის ფორმის გამოყენების შესაძლებლობას. არასრულყოფილი სარეფერენდუმო რეგულაციები კი გამორიცხავს რეფერენდუმის მეშვეობით კონსტიტუციური კონტროლის, ურთიერთგაწონასწორების, სახალხო (უშუალო) მმართველობისა და კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობას. როგორც ჩვენს მიერ განხილული მაგალითებიდან ჩანს, კონსტიტუციური აკრძალვა იმდაგვარადაა გაგებული, რომ ნებისმიერ საკითხზე ცსკ-ის უარი მოტივირებულია, იმით რომ სარეფერენდუმოდ წამოყენებული საკითხი გამოიწვევს კანონის მიღებას ან ხელშეკრულების დენონსირებას. თუ ამ კუთხით განვიხილავთ, თითქმის არ არსებობს მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელიც არ მოითხოვდეს საკანონმდებლო აქტით ასახვას. შესაბამისად, ამ ლოგიკიდან გამომდინარე, საქართველოში რეფერენდუმის ჩატარება პრაქტიკულად შეუძლებელი უნდა იყოს.

ორგანული კანონის არასრულყოფილება ძირითადად ორი თვალსაზრისითაა მიზანშეუწონელი. პირველი ის, რომ კანონი არ იძლევა გამჭირვალე მექანიზმს რეფერენდუმის ჩატარებისათვის და უშუალო დემოკრატიის ამ ფორმის სრულყოფილი გამოყენებისათვის და მეორე ის, რომ სახელმწიფო ორგანოებს აქვთ შესაძლებლობა თავისი შეხედულებისამებრ განმარტონ და გამოიყენონ

არსებული საკანონმდებლო რეგულაციები. სარეფერენდუმოდ შემოთავაზებულ საკითხებზე, ცსკ-ის უარის საფუძველად, კონსტიტუციის 74-ე მუხლის მე-2 პუნქტის დართვა არასწორედ მიმაჩნია, იმ მარტივი მიზეზიდან გამომდინარე, რომ როდესაც კონსტიტუცია აყალიბებს მოთხოვნას, რომ რეფერენდუმის ჩატარება არ შეიძლება კანონის მისაღებად ან გასაუქმებლად, ეს ნიშნავს, რომ კანონის მიღება და გაუქმება არის უშუალოდ პარლამენტის კომპეტენცია და არ შეიძლება რეფერენდუმით იქნეს მიღებული კანონი ან გაუქმდეს ის. ამ შემთხვევაში გამოდის, რომ ხალხი თავის თავზე იღებს პარლამენტის ფუნქციას. ასეთ დროს ადგილი ექნება კონსტიტუციის დარღვევას. რაც შეეხება რაიმე საკითხზე რეფერენდუმის ჩატარებას, ეს შესაძლებლად მიმაჩნია, თუ ამის შემდეგ, ხალხის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შესაბამისად, უკვე პარლამენტი მოახდენს შესაბამის საკანონმდებლო შესწორებას (ახალი კანონის მიღებას). ასე, რომ ასეთი რეფერენდუმი არ იქნება კონსტიტუციის დარღვევა, არამედ ამ რეფერენდუმით მოხდება მხოლოდ ხალხის ნების გამოხატვა (საკონსულტაციო რეფერენდუმი) და მითითება მიეცემა პარლამენტს რათა მათ მოახდინონ ამ ნების საკანონმდებლო ასახვა. აღსანიშნავია, რომ ბოლო მოსაზრება კონსტიტუციურ კანონთან დაკავშირებით არ განიხილება¹²⁴.

ზემოაღნიშნული მსჯელობა თითქოს მართებულია, მაგრამ შეუძლებელია ყურადღება არ გავამახვილოთ საქართველოს კონსტიტუციის 102-ე მუხლზე (კონსტიტუციის გადასინჯვა), რომლის თანახმადაც კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის კანონპროექტის შეტანის უფლება აქვს მხოლოდ პრეზიდენტს, პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს და არანაკლებ 200000 ამომრჩეველს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ვინაიდან პარლამენტის წევრთა რაოდენობა განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციით და მათი რაოდენობის შემცირება იწვევს კონსტიტუციის 49-ე მუხლში ცვლილების შეტანას, კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მოთხოვნების შესაბამისად, ეს უნდა განხორციელდეს არა რეფერენდუმით, არამედ დადგენილი წესით ინიცირებული კონსტიტუციის ნაწილობრივი გადასინჯვის კანონპროექტით და უშუალოდ პარლამენტის მიერ. ამ მსჯელობიდან

გამომდინარე, კიდევ ერთხელ ვასაბუთებთ, რომ რეფერენდუმის საფუძველზე განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილება კონსტიტუციასთან წინააღმდეგობაშია.

საქართველოს კონსტიტუციაში უნდა არსებობდეს გარკვეული მუხლები, ანდა სულაც ცალკე თავი, რომელიც დეტალურად ჩამოაყალიბებდა რეფერენდუმის ჩატარების სავალდებულო, შესაძლებელ და აკრძალულ შემთხვევებს. ასეთი მოცემულობის შემთხვევაში არცერთ ცსკ-ს შემადგენლობას აღარ ექნება შესაძლებლობა, რომ თავისი სურვილისდა მიხედვით განმარტოს კანონი და მიიღოს სამართლებრივად ნაკლებად არგუმენტირებული გადაწყვეტილება. ამ შემთხვევაში აღარ იარსებებს ბუნდოვანება, არამედ იარსებებს ცალსახა და გარკვეული პასუხი.

ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა არ იძლევა პრაქტიკულ შესაძლებლობას რეფერენდუმის საშუალებით ხალხმა შეძლოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მოგვარება, აგრეთვე გადაწყვიტოს ისეთი საკითხები, როგორებიცაა დსთ-დან გამოსვლა, ნატოში გაწევრიანება, სახელმწიფო ქონების პრივატიზაცია და სხვა. ცხადია, ჩვენს ქვეყანაში პრაქტიკულად არ ხდება და ვერ ხდება უშუალო დემოკრატიის ამ ფორმის გამოყენება. არადა კონსტიტუციის მე-5 მუხლში პირდაპირაა მოცემული, რომ ძალაუფლებას ახორციელებს ხალხი რეფერენდუმისა და უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებით. ამ შემთხვევაში კი ხალხის როგორც ძალაუფლების წყაროს უმთავრესი ინსტრუმენტი რეფერენდუმია. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის არსებული რედაქცია არ იძლევა ამ ინსტრუმენტის სათანადო გამოყენების შესაძლებლობას. შესაბამისად, ვერ სრულდება და ირღვევა კონსტიტუციის მე-5 მუხლით დაფიქსირებული პრინციპი. ეს დასტურდება თვითონ საქართველოს კანონმდებლობითაც და ფაქტიურად არსებული მდგომარეობით, როდესაც კონსტიტუციის მიღების შემდგომ, უშუალო დემოკრატიის ეს ფორმა პრაქტიკულად მხოლოდ ერთხელ იქნა გამოყენებული.

სამწუხაროა, რადგან არსებობს შესაძლებლობა, მაგრამ არ არსებობს სრულყოფილი მექანიზმი, იმისათვის, რომ ხალხმა მიიღოს გადაწყვეტილებები მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე. ასევე, საგულისხმოა, რომ არც საქართველოს კონსტიტუციში და არც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში არსადაა ჩამოყალიბებული და არ არსებობს დეფინიციები, რომლებიც განსაზღვრავდა რეფერენდუმის ადგილობრივად ჩატარების შესაძლებლობას. კონსტიტუციები არ უშვებენ, რომ გარკვეულ საკითხებზე, რომლებიც უშუალოდ ავტონომიებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების კომპეტენციაში შედის, შესაძლებელი იყოს რეფერენდუმის ჩატარება კონკრეტულ ტერიტორიულ ერთეულში. კანონის მოქმედი რედაქცია არ იძლევა შესაძლებლობას, რომ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტა შესაძლებელი იყოს ადგილობრივი მაცხოვრებლების უშუალო მონაწილეობით. მიმაჩნია, რომ ადგილობრივ დონეზე რეფერენდუმების ჩატარება უმნიშვნელოვანესი ნაბიჯია დემოკრატიისაკენ. ასეთი რეფერენდუმის მოწყობა გაცილებით უფრო მიზანშეწონილია ვიდრე მთელი სახელმწიფო მასშტაბით. ვფიქრობ, გაცილებით უკეთესი და მომგებიანი იქნება თუ რეფერენდუმები ჩატარდება ადგილობრივ დონეზე გარკვეული მნიშვნელობის ეკონომიკური, სოციალური თუ ყოფითი პრობლემების მოსაგვარებლად, ვიდრე პოლიტიკური საკითხებისა, რომლებიც შესაძლოა დასმულ იქნას საერთო ეროვნულ დონეზე.

როდესაც საუბარია, რეფერენდუმზე, პირველ რიგში უნდა არსებობდეს კონსტიტუციური გარანტია იმისა, რომ რეფერენდუმები სავალდებულო იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის განხორციელებისას. გაცილებით მნიშვნელოვანია, რომ ადგილობრივი მოსახლეობა ადგილობრივი რეფერენდუმით წყვეტდეს საკითხს სკოლის ან გარკვეული ადგილობრივი მნიშვნელობის მქონე გზის აშენების შესახებ, ვიდრე ადგილობრივი მმართველობა ან ცენტრალური ხელისუფლება. მაგალითად, შვეიცარიაში ადგილობრივ დონეზე რეფერენდუმის ინიციატივა ხშირად შეეხება ადგილობრივ საკითხებს, რომლებიც შეიძლება იყოს ხარჯები, რომელთა აღდგენაც შეუძლებელია იმავე ფინანსურ წელში, მუნიციპალიტეტების

გაერთიანება, ადგილობრივი შენობების აშენება, დანგრევა და ყიდვა, კულტურა, სპორტი და რეკრეაცია, ადგილობრივი ინტერესის ფონდის ჩამოყალიბება, მუნიციპალური ფინანსები, გარემოს დაცვა, განათლება და სხვა...¹²⁵

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიმაჩნია, რომ კონსტიტუცია ამ მოთხოვნასაც უნდა პასუხობდეს. აქვე, აღსანიშნავია, რომ სადღეისოდ არსებული ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონმდებლობა არ იძლევა ადგილობრივი რეფერენდუმების განხორციელების სრულყოფილ შესაძლებლობას და ისიც საჭიროებს გარკვეულ ცვლილებებს.

ასევე, მნიშვნელოვანია ავტონომიის სტატუსის საკითხი. მიმაჩნია, რომ ეს საკითხი იმდენად პოლიტიზებულია, რომ მისი კონსტიტუციით დარეგულირება მიზანშეუწონელია. ამასთან, ვფიქრობ, რომ თუკი იგი ოდესმე დადგება დღის წესრიგში, მაშინ ის იმგვარად უნდა მოეწყოს, რომ მკვეთრად იყოს გამიჯნული საკითხები რაზეც შესაძლებელი იქნება და საკითხები რომლებზეც შეუძლებელი იქნება რეფერენდუმის მოწყობა. ამასთან მნიშვნელოვანია, რომ რეფერენდუმზე გადაწყვეტილებას იღებდეს უშუალოდ ამ ავტონომიის მოსახლეობა.

ზემოთ ჩვენ მოვახდინეთ ქვეყნების დაყოფა სამ ჯგუფად და განვმარტეთ მათი განმასხვავებელი თავისებურებანი. ჩვენს მიერ წარმოდგენილი კლასიფიკაციის თანახმად, მიმაჩნია, რომ საქართველო მიეკუთვნება მე-2 და გარკვეულწილად მე-3 კატეგორიის ქვეყნებს.

ზოგიერთი ავტორის მოსაზრებით სამართლიანია, რომ რეფერენდუმი ყოველთვის არ არის საუკეთესო მექანიზმი სახელისუფლებო გადაწყვეტილებების მიღებაში¹²⁶. ამ მოსაზრებას ჩვენც ვეთანხმებით, თუმცა, დავსძენთ, რომ საკითხების სწორედ შერჩევის შემთხვევაში, რეფერენდუმი ყველაზე უფრო ოპტიმალური გადაწყვეტის გზაა. აქ იგულისხმება საკითხების გამიჯვნა და დიფერენცირება იმის მიხედვით, თუ რაზე შეიძლება ჩატარდეს რეფერენდუმი და რაზე არა. საქართველოს კანონმდებლობით პრაქტიკულად

არ არის განსაზღვრული კონკრეტული საკითხები და სფეროები რაზეც შესაძლებელია, რომ ჩატარდეს რეფერენდუმი. ხოლო, ის რაც განსაზღვრულია, შესაბამისი მექანიზმის არ არსებობის გამო, პრაქტიკულად გამორიცხავს მის ჩატარებას.

საგულისხმოა, რომ რეფერენდუმთან დაკავშირებით კონსტიტუციის მიღებისა და შემუშავების პროცესშივე იყო აზრთა სხვადასხვაობა¹²⁷. სწორედ, გარკვეულმა პოლიტიკურმა ვითარებამ განაპირობა, რომ საქართველოს კონსტიტუცია არ იქნა დამტკიცებული საყოველთაო სახალხო რეფერენდუმზე. აქვე დავსძენდით, რომ დღეს როდესაც საუბარია ახალი კონსტიტუციის მიღებაზე, კარგი იქნებოდა აღნიშნული გათვალისწინებულ იყოს და ჩვენს მიერ წარმოდგენილი მნიშვნელოვანი დებულებები ასახულ იქნეს მასში.

მარეგულირებელი ნორმების სიმწირე და მათი არასრულყოფილება იძლევა შესაძლებლობას, რომ არაერთგაროვნად იქნეს გაგებული კონსტიტუციაში მოცემული დებულებები. ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით შეცდომაა, რომ კონსტიტუცია კონკრეტულად არ განსაზღვრავს და არ გამოყოფს საკითხებს, რომლებზეც «სავალდებულო» და «აუცილებელია» რეფერენდუმის ჩატარება, რომლებზეც «შესაძლებელია», მაგრამ არასავალდებულო და რომლებზეც «არ შეიძლება» (დაუშვებელია) რეფერენდუმის ჩატარება. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ კონსტიტუცია დუმს მისი გადასინჯვის რეფერენდუმის საშუალებით განხორციელების მექანიზმის დაწესებაშიც. რაც შეეხება ორგანულ კანონს, ვფიქრობ, რომ იგი არ უნდა «განსაზღვრავდეს» სარეფერენდუმო საკითხებს როგორც პირველწყარო, არამედ ის უნდა არეგულირებდეს მისი ჩატარებისა და მოწყობის ორგანიზაციულ და პროცედურულ საკითხებს.

არსებული რეალობიდან გმოდინარე, უმჯობესი იქნებოდა, თუ საქართველოს კონსტიტუციას დაემატებოდა საკანონმდებლო პროცესისა და რეფერენდუმის მარეგულირებელი ნაწილი. ასეთი ცვლილების განხორციელების შემთხვევაში არსებული ბუნდოვანება გამჭირვალე, გარკვეული და ცალსახა გახდება. თუ გავითვალისწინებთ, რომ რეფერენდუმი არის სამართლებრივი და

პოლიტიკური ზემოქმედების ინსტრუმენტი, მაშინ კიდევ უფრო დავრწმუნდებით ამ საკითხების სწორედ დალაგების აუცილებლობაში. მიზანშეწონილი იქნება თუ გავითვალისწინებთ ზოგიერთი ევროპული ქვეყნის გამოცდილებას და საქართველოს კონსტიტუციას დაემატება მე-2 პრიმა თავი, სათაურით «საკანონმდებლო პროცესი». ამ თავში გაწერილი მუხლებით ზოგადად უნდა ჩამოყალიბდეს საკანონმდებლო პროცესის მნიშვნელობა და უფლებამოსილი სუბიექტები, აგრეთვე დებულებები საკითხების შესახებ რომელზეც შესაძლებელი ან აუცილებელი იქნება რეფერენდუმის ჩატარება. აქაც სასურველია თუ გავითვალისწინებთ სხვა ქვეყნების კარგ გამოცდილებას და რეფერენდუმის ჩატარებას სავალდებულოდ მოვითხოვოთ კონსტიტუციის ისეთ მუხლებთან დაკავშირებით, რომლებიც შეეხება უშუალოდ მოახდენს მის დაწესებას, აგრეთვე მუხლებთან როგორებიცაა მთელი პირველი თავი (ფუძემდებლური მუხლები) და აგრეთვე მუხლები, რომლებიც შეეხება სახელმწიფოებრივ ორგანიზაციულ მოწყობას და სტრუქტურას. ესენი შეიძლება იყოს 49-ე, 73-ე და სხვა მუხლები.

კონსტიტუცია აგრეთვე ყურადღებას უნდა ამახვილებდეს რეფერენდუმზე დასასმელი კითხვის სწორ ფორმულირებაზე. აღნიშნულის აუცილებლობაზე საუბრობს მ. მ. კურიაჩაია¹²⁸, მისი მოსაზრებითაც აუცილებელია კარგად იქნეს გამიჯნული ის საკითხები, რომელზეც შესაძლებელია ჩატარდეს რეფერენდუმი და რომელზე არა. ასევე, იმ საკითხებში, რომლებზეც არ შეიძლება რეფერენდუმის ჩატარება, აუცილებლად დავტოვებდი ამინისტრისა და შეწყალების საკითხს, საკითხებს, რომლებიც ზღუდავს ადამიანის ძირითად კონსტიტუციურ უფლებებს და თავისუფლებებს, ხოლო კანონის მიღებას ან გაუქმებას, დავაკონკრეტებდი და განვსაზღვრავდი, რომელი კანონის ან რა შემთხვევაში.

ჩვენს მიერ შემოთავაზებულია ცხრილი¹²⁹, რომელიც ნათლად აჩვენებს რეფერენდუმთან დაკავშირებული სამართლებრივი მოწყობის გრაფიკულ სქემას. ცხრილში გამოტანილია ყველა მნიშვნელოვანი მოცემულობა და შესაბამისად თვალნათლივ ჩანს თუ რა მდგომარეობაა სადღეისოდ მოქმედი

კანონმდებლობის შესაბამისად და თუ როგორი უნდა იყოს ის შემდგომი პოზიტიური ცვლილებების შემდეგ¹³⁰.

ამ ცხრილში თვალსაჩინოა ის, რაც სადღეისოდ არის და ის რაც უმჯობესია, თუ გამოსწორდება. რაც შეეხება «რეფერენდუმის შესახებ» საქართველოს ორგანულ კანონს, კიდევ ერთხელ აღვნიშნავ, რომ ამ კანონში რა თქმა უნდა შესაძლებელია ძირითადი კონსტიტუციური პრინციპების გამეორება, მაგრამ, მისი ძირითადი დანიშნულება მაინც უნდა იყოს რეფერენდუმთან დაკავშირებული პროცედურებისა და წესების განსაზღვრა.

ორგანული კანონით მოცემული უნდა იყოს კონკრეტული მექანიზმი, თუ ვინ ატარებს რეფერენდუმს, როგორ და რა შემთხვევაში. აქვე, მიზანშეწონილი იქნებოდა ორგანულ კანონში გასწორდეს ის ტექნიკური უზუსტობები, რომლებიც გამოწვეულია ტერმინოლოგიური აღრევით. კერძოდ, ორგანული კანონის მთელ ტექსტში ხშირად გვხვდება აღრევა სარეფერენდუმო კომისიასა და საარჩევნო კომისიას შორის¹³¹. ორივე შემთხვევაში, ხშირად ერთიდაიგივე ფუნქციებს ხან ასრულებს ერთი და ხან მეორე. კანონის შინაარსიდან გამომდინარე, ცხადია, რომ ეს დასახელებები ერთიდაიგივე ორგანოს ორი სხვადასხვა დასახელებაა, თუმცა, როდესაც საუბარია სამართალზე და იურისპრუდენციაზე მარჩიელობას ვერ დავიწყებთ. ამიტომ აუცილებელია ზუსტად განისაზღვროს თუ რომელი ორგანოა ეს. ორგანულმა კანონმა უნდა განსაზღვროს, რომ რეფერენდუმს ატარებს საარჩევნო კომისიები, რომელსაც რეფერენდუმის ჩატარების მომენტში ასევე აქვს სახელწოდება სარეფერენდუმო კომისია. მხოლოდ ამის შემდგომ იქნება შესაძლებელი, რომ კანონში საარჩევნო კომისიასთან ერთად ვახსენოთ სარეფერენდუმო კომისიაც.

აქედან გამომდინარე, ვფიქრობ, რომ კონსტიტუცისათან ერთად მნიშვნელოვანი და საფუძვლიანი გადამუშავება ესაჭიროება რეფერენდუმის შესახებ ორგანულ კანონსა და არჩევნებთან დაკავშირებულ კანონმდებლობას.

საგულისხმოა, რომ ხალხის მიერ უშუალო მმართველობის ფორმით, მმართველობისა და კონტროლის განხორციელება უმნიშვნელოვანესია და

აუცილებლად მიგვაჩნია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა პასუხობდეს ამ გამოწვევას.

თავი IV. წარმომადგენლობითი მმართველობა და კონტროლი საქართველოში

§1. საპარლამენტო კონტროლი საქართველოს სინამდვილეში

ჩვენს მიერ განხორციელებული ზოგადი მიმოხილვის შემდეგ, საინტერესოა გაანალიზდეს საქართველოში წარმომადგენლობითი მმართველობისა და წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების სპეციფიკა.

არსებული მდგომარეობის სრულყოფილად წარმოსაჩენად გავაანალიზებთ მოქმედ საკანონმდებლო ბაზას და განვიხილავთ ფაქტიურად არსებულ მდგომარეობას.

საქართველოს პარლამენტის როლი და მისი კომპეტენცია განსაზღვრულია ქვეყნის უმნიშვნელოვანესი და უზენაესი კანონით, საქართველოს კონსტიტუციით. კონსტიტუციის პირველ თავში (ზოგადი დებულებები) განსაზღვრულია საქართველოს სახელმწიფო წყობა და პარლამენტის ადგილი ამ წყობაში. კერძოდ, მე-5 მუხლით დადგენილია, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების წყარო ხალხია, ხოლო ხელისუფლება ხორციელდება მისი დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით¹³².

ეს დეფინიცია ნათლად განსაზღვრავს პარლამენტის, როგორც ხალხის უშუალო წარმომადგენლის წარმმართველ როლს სახელისუფლებო სისტემაში. ასევე, საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 თავი მთლიანად ეთმობა საქართველოს პარლამენტის ზოგადი კომპეტენციის აღწერილობას, საქართველოს პარლამენტის ფუნქციებსა და უფლებამოსილებებს.

კონსტიტუციური პრინციპებიდან გამომდინარე, პარლამენტის საქმიანობის, მისი ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების განმსაზღვრელი ნორმატიული აქტია საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი¹³³. მასში დეტალურად განხილულია საქართველოს პარლამენტის ყველა ფუნქცია, იგი სხვა შესაბამის ნორმატიულ საკანონმდებლო აქტებთან ერთად, უშუალოდ განსაზღვრავს

პარლამენტის მიერ საკანონმდებლო, საკონტროლო და სხვა სახის უფლებამოსილებების განხორციელებას.

რეგლამენტის მე-2 მუხლის შესაბამისად, პარლამენტის კონსტიტუციური პრეროგატივა არის მხოლოდ მისი განსაკუთრებული უფლებამოსილება – საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის საფუძველზე, რეგლამენტით დადგენილი წესითა და ფორმით განახორციელოს ხალხის მიერ უმაღლესი საკანონმდებლო ხელისუფლების სახით მისთვის მინდობილი ინტერესები, საპარლამენტო კონტროლი და უზრუნველყოს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განსაზღვრა.

საქართველოს კონსტიტუციის საფუძველზე, პარლამენტის რეგლამენტის მე-3 მუხლის თანახმად, პარლამენტის უმთავრესი საკონტროლო უფლებამოსილებებია:

- საქართველოს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი ყოველწლიური მოხსენების მოსმენა;
- საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის დადგენა;
- მთავრობის შემადგენლობისა და სამთავრობო პროგრამისათვის ნდობის ან უნდობლობის გამოცხადება;
- საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულ თანამდებობის პირთა არჩევა, დანიშვნა, დამტკიცება, დანიშვნაზე, განთავისუფლებაზე თანხმობის მიცემა, განთავისუფლება, გადაყენება;
- პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული, პასუხისმგებელი თანამდებობის პირების, ორგანოებისა და მთავრობის საქმიანობის კონტროლი;

- საქართველოს მთავრობისათვის სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის წარდგენის მოთხოვნა და მისი მოსმენა;
- საქართველოს კონსტიტუციით, კანონით (რეგლამენტით) განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით უფლებამოსილი თანამდებობის პირების ანგარიშის მოსმენა;
- საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ თანამდებობის პირთა თანამდებობიდან გადაყენება იმპიჩმენტის წესით;
- სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის მიღება და მისი შესრულების კონტროლი;
- სახელმწიფოს ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა;
- საქართველოს კონტროლის პალატის ანგარიშის მოსმენა;
- საქართველოს ეროვნული ბანკის საქმიანობის ყოველწლიური ანგარიშის მოსმენა.

როგორც ვხედავთ რეგლამენტში ჩამოთვლილი თითოეული ფუნქცია თავისი არსით წარმოადგენს საკონტროლო უფლებამოსილებას, რომლის სრულყოფილი შესრულების შემთხვევაში პარლამენტის შესაძლებელია იყოს მძლავრი ხელისუფლების შტო, რომელსაც მნიშვნელოვანი გადამწყვეტი ფუნქცია ექნება სახელმწიფოს მართვაში.

აღსანიშნავია, რომ რეგლამენტით საკმაოდ დაცულია საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსი. პარლამენტის წევრი სარგებლობს ფართო პოლიტიკური და სოციალური უფლებებით. უმთავრესი, რაც აქვს პარლამენტის წევრს, ეს არის – საკანონმდებლო ინიციატივა და სპეციალური შეითხვების საშუალებით საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა.

საქართველოს პარლამენტის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კანონშემოქმედებითი და საკონტროლო ორგანოა პარლამენტის კომიტეტი. საქართველოს კონსტიტუციისა და რეგლამენტის 28-ე მუხლის შესაბამისად, კომიტეტი იქმნება საკანონმდებლო საკითხების წინასწარ მომზადების, პარლამენტის გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობის, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოებისა და საქართველოს მთავრობის საქმიანობის კონტროლისათვის. საქმიანობის უმთავრესი მიზნებიდან გამომდინარე, კომიტეტები იქმნება დარგობრივი სპეციალიზაციიდან გამომდინარე და ძირითადად პასუხობს აღმასრულებელი ორგანოების დარგობრივ სტრუქტურას. ვფიქრობ, ასეთი ორგანიზებული სპეციალიზაცია მიზანშეწონილი და ოპტიმალურია, რადგან ეს გვაძლევს შესაძლებლობას წარმატებით განხორციელდეს საკანონმდებლო საქმიანობა და საპარლამენტო კონტროლი შესაბამის სფეროებში.

პარლამენტის კომიტეტის სხდომაზე განიხილება კომიტეტში შემუშავებული და შემოსული კანონპროექტები, ინფორმაციები კომიტეტის საქმიანობის ძირითად მიმართულებათა აქტუალურ საკითხებზე, პეტიციები, მოქალაქეთა საჩივრები და განცხადებები, საქართველოს მთავრობის წევრთა და სახელმწიფო თანამდებობის პირთა ახსნა-განმარტებები, ინფორმაციები, შემოწმებათა სხვა შედეგები. თავისი ფუნქციებიდან გამომდინარე, კომიტეტი არის საკმაოდ დიდი საკონტროლო კომპეტენციის მქონე ორგანო.

პარლამენტის მნიშვნელოვანი ორგანოა დროებითი საგამოძიებო კომისია, რომელიც შექმნილია საქართველოს კონსტიტუციის 56-ე მუხლისა და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 54-ე მუხლის შესაბამისად. კომისიის უმთავრესი დანიშნულებაა სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტებისა და განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფო და საზოგადოებრივი საკითხების შესასწავლა.

დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძველია სახელმწიფო ორგანოების, თანამდებობის პირების კანონსაწინააღმდეგო ქმედების შესახებ

ინფორმაცია, რომელიც საფრთხეს უქმნის საქართველოს სახელმწიფო უშიშროებას, სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ სხვა ინტერესებს. აგრეთვე, საფუძვლიანი მონაცემები სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების არამართლზომიერი ხარჯვის შესახებ. დროებითი საგამომიებო კომისიის უმთავრესი დანიშნულება საკონტროლო უფლებამოსილებანია.

რეგლამენტი ასევე ითვალისწინებს სხვა სახის დროებითი კომისიის შექმნას, რომლის ძირითადი უფლებამოსილებანიც საკონტროლო ხასიათისაა. პარლამენტის დროებითი კომისიის საქმიანობის სამართლებრივი საფუძველია საქართველოს კონსტიტუცია, რეგლამენტი და სხვა ნორმატიული აქტები. დროებითი კომისია ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე. დროებითი კომისია შეიძლება შეიქმნას ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საკითხებთან დაკავშირებით, პეტიციის ან საჩივრის შესასწავლად, საერთო-სახელმწიფო მნიშვნელობის პრობლემებზე და საქართველოს კონტროლის პალატის საქმიანობის შემოწმების მიზნით.

დროებითი კომისიის მოთხოვნით სახელმწიფო ორგანოები, თანამდებობის პირები, იურიდიული და ფიზიკური პირები ვალდებული არიან განსაზღვრულ ვადაში, რეგლამენტით დადგენილი წესით წარმოადგინონ კომისიის მუშაობისათვის აუცილებელი დასკვნები და სხვა საჭირო მასალები.

საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა ვალდებულია წარმოადგინოს ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტისა და «საბიუჯეტო სისტემის შესახებ» საქართველოს კანონის შესაბამისად, ბიუჯეტის განხილვის დამტკიცებისა და შესრულების საკითხების თვალყურისდევნება ითვლება პარლამენტის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საკონტროლო უფლებამოსილებად.

აღსანიშნავია საქართველოში მიმდინარე საბიუჯეტო პროცესის სპეციფიკური ხასიათი. საბიუჯეტო კონტროლის განხორციელებაში პარლამენტს უკავია მნიშვნელოვანი როლი. კერძოდ, მხოლოდ მისი საშუალებით იძენს ბიუჯეტი

იურიდიულ ძალას. სახელმწიფო ბიუჯეტის კონტროლი, პირველ რიგში, გულისხმობს ფულადი შემოსავლების მიღებისა და გასავლების (ხარჯების) ხარჯვის კონტროლს, სწორედ აქედან გამომდინარე, აუცილებელია პარლამენტი ფლობდეს საგადასახადო სისტემის იმ მექანიზმების კონტროლის საშუალებებს, რომელებიც უშუალოდ უზრუნველყოფენ გადასახადების აკრეფასა და შესაბამისი შემოსავლების ფორმირებას. როდესაც ვსაუბრობთ ფისკალურ პოლიტიკაზე ვგულისხმობთ სახელმწიფოს ფუნქციას, რომლის მიხედვითაც ის ადგენს სახელმწიფო გადასახადებს (შემოსავლების უზრუნველყოფა) და ხარჯებს (სახსრების გამოყოფა).

აღსანიშნავია, რომ ეს ფაქტორები უნდა აბლანსებდეს ეკონომიკურ მდგომარეობას (ეკონომიკური ციკლი, დასაქმება, ინფლაცია, დეფლაცია...) და მუდმივად აკონტროლებდეს მის შესაძლებელ რყევებს. ბიუჯეტის დამტკიცებაზე და შესრულებაზე ზედამხედველობა არ არის მხოლოდ უბრალო თანხობრივი კონტროლი, არამედ ეს არის მთავრობის საქმიანობის შედეგების კონტროლი მათ ციფრობრივ გამოსახულებაში.

როდესაც ვსაუბრობთ ბიუჯეტის კონტროლზე, არსებობს მისი განხორციელების ორი გზა: კონტროლი ბიუჯეტის ფორმირებაზე და კონტროლი მის შესრულებაზე. ეს ორი ფორმა ერთმანეთიდან გამომდინარეა და ერთ-ერთის განხორციელების გარეშე საბიუჯეტო კონტროლის სრულყოფილებაზე და მის ქმედითობაზე ლაპარაკი ზედმეტი იქნება.

თუ განვიხილავთ საქართველოში ბიუჯეტის ფორმირების კონტროლის განხორციელებას, ვნახავთ, რომ პარლამენტი არ ფლობს საკმარის მექანიზმებს, ხოლო რასაც ფლობს და მინიჭებული აქვს საქართველოს კონსტიტუციით, კანონმდებლობითა და პარლამენტის რეგლამენტით, სრულყოფილად არ იყენებს. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კანონმდებლობა აქცენტს აკეთებს ბიუჯეტის შერულების კონტროლზე და რაც შეეხება მისი ფორმირების კონტროლს, ამ შემთხვევაში, პარლამენტს მხოლოდ, «გარკვეული ცვლილებებით», მისი დამტკიცების საშუალება ეძლევა. ამის ნათელი

დადასტურებაა საქართველოს პარლამენტის მუშაობის ბოლო წლების მაგალითი.

რაც შეეხება თვითონ სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებას და მისი შესრულების ანგარიშის პროცესს, საქართველოს პარლამენტში იგი მიმდინარეობს შემდეგი თანმიმდევრობით: სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირება იწყება მისი საპარლამენტო განხილვით, დებატებით და გარკვეული ცვლილებებით მისი დამტკიცებით. ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი ხორციელდება პარლამენტის კომიტეტების მიერ საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის ხელმძღვანელობით. პარლამენტის კომიტეტები შესაბამისი დარგების და სფეროების მიხედვით ყოველკვარტარულად მოითხოვენ ინფორმაციას შესაბამისი ორგანოებიდან და წარუდგენენ პარლამენტს, სადაც აღნიშნული შედეგები შეიძლება საპარლამენტო განხილვის საგანიც გახდეს.

რეგლამენტის თანახმად, პარლამენტი საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მეშვეობით ახორციელებს საერთო, თანამიმდევრულ კონტროლს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებაზე. სხვა კომიტეტები ბიუჯეტის შესრულების კონტროლს, როგორც წესი, ახორციელებენ შესაბამისი სფეროების მიხედვით. ყოველი კვარტალის დამთავრებიდან არა უგვიანეს 20 დღისა საქართველოს მთავრობა პარლამენტს წარუდგენს ინფორმაციას სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს მთავრობა პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს საბიუჯეტო წლის დამთავრებიდან არა უგვიანეს 3 თვისა, ხოლო ამ ანგარიშის წარდგენიდან არა უგვიანეს 1 თვისა, საქართველოს კონტროლის პალატა პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშის თაობაზე.

თუ პარლამენტი სახელმწიფო ბიუჯეტის შეუსრულებლობის შემთხვევაში არ დაამტკიცებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს, საქართველოს პრეზიდენტი განიხილავს მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხს და პარლამენტს 1 თვის განმავლობაში აცნობებს თავის დასაბუთებულ გადაწყვეტილებას.

პარლამენტი უფლებამოსილია გააკონტროლოს მთავრობის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების ხარჯვის კანონიერება. კომიტეტის, საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისიის, მომხსენებლის მიერ მთავრობის, სამინისტროს, აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა სახელმწიფო ორგანოს საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებისას სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების არაკანონიერი ხარჯვის ფაქტების გამოვლენის შემთხვევაში, აღნიშნული სუბიექტები პარლამენტს წარუდგენენ გადაწყვეტილების პროექტს შესაბამისი საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის შეჩერების მოთხოვნით საქართველოს პრეზიდენტისადმი მიმართვის შესახებ. გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დამსწრეთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა. საბიუჯეტო სახსრების არაკანონიერი ხარჯვის დადასტურების შემთხვევაში, პრეზიდენტი იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას. აქ იგულისხმება, რომ საბოლოო გადაწყვეტილება პრეზიდენტის კომპეტენციაა და პარლამენტი არ არის უფლებამოსილი დამოუკიდებლად მოახდინოს ქმედითი გავლენა პროცესებზე.

საგულისხმოა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა იცნობს ხალხის წარმომადგენლების მიერ კონტროლის განხორციელების ისეთ მექანიზმებს, როგორებიცაა: კითხვა, შეკითხვა, სამთავრობო საათი, იმპიჩმენტის პროცედურა და სხვა. პარლამენტის წევრის კითხვა ისმება პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოს მიმართ. კითხვის ადრესატები შეიძლება იყვნენ საქართველოს მთავრობა, მთავრობის წევრი, ქალაქის მერი, ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს ხელმძღვანელი და სახელმწიფო დაწესებულება. პარლამენტის წევრს შეუძლია დასვას კითხვები და კანონმდებლობით გარანტირებულია, რომ ის მიიღებს შესაბამის პასუხებს. კითხვა შეიძლება დასმულ იქნეს მხოლოდ წერილობითი ფორმით.

პარლამენტის წევრის კითხვა ავალდებულებს კითხვის ადრესატს, კითხვის მიღებიდან 15 დღეში წარმოადგინოს წერილობითი პასუხი. კითხვის ავტორთან შეთანხმებით, შესაბამის თანამდებობის პირს კითხვაზე პასუხის

გაცემისათვის ვადა შეიძლება გაუგრძელდეს 10 დღით. კითხვები შესაძლებელია იყოს სხვადასხვა შინაარსის და შეეხებოდეს საზგადოებრივი და პოლიტიკური ცხოვრების ნებისმიერ სფეროს.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 211-ე მუხლის შესაბამისად, პარლამენტის წევრთა ათვაციან ჯგუფს და საპარლამენტო ფრაქციას უფლება აქვს შეკითხვით მიმართოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, საქართველოს მთავრობას, მთავრობის წევრს, რომლებიც ვალდებულნი არიან დასმულ შეკითხვას უპასუხონ პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე. შეკითხვებზე პასუხობენ ყოველი თვის პლენარული სხდომის ბოლო ხუთშაბათს სამთავრობო საათის დროს. შეკითხვა შეიძლება იყოს წერილობითი ან ზეპირი. შეკითხვაზე პასუხი წერილობითი ფორმით წარედგინება პარლამენტის პლენარულ სხდომას.

მსგავსი სახის კითხვები და შეკითხვები საკმაოდ ეფექტურია თუ მოხდება მათი სწორედ და პროფესიონალურად გამოყენება. ყურადღებას გავამახვილებ იმაზე, რომ მთავარია არა კითხვების რაოდენობა, არამედ მათი თანადროულობა და ელასტიურობა, თუ რამდენად ეფექტურია მიღებული ზომები.

ასევე პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე შესაძლებელია დაისვას ზეპირი შეკითხვა, მაგრამ სამთავრობო საათამდე არაუგვიანეს 14 დღისა. წერილობითი შეკითხვა შეიძლება წარდგენილ იქნეს სამთავრობო საათის დღემდე არა უგვიანეს 11 დღისა.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისად, შეკითხვის ავტორისა და შეკითხვის ადრესატის შეთანხმებით შეკითხვაზე პასუხის გაცემის ვადა შეიძლება გადაიწიოს მომდევნო სამთავრობო საათამდე. ის შეკითხვა, რომელსაც პასუხი არ გაეცემა ამ მუხლით დადგენილ ვადაში და დადგენილი წესით, ავტომატურად დაისმება უახლოეს სამთავრობო საათზე.

საქართველოს სინამდვილეში კანონმდებლობა ერთმანეთისაგან განარჩევს პარლამენტის წევრის კითხვასა და პარლამენტის წევრთა ათკაციანი ჯგუფის ან საპარლამენტო ფრაქციის შეკითხვას. რეგლამენტი არ იძლევა ამ ორი ტერმინის ზუსტ განმარტებას, თუმცა, შესაძლებელია ვივარაუდოთ, რომ ჩვეულებრივ პარლამენტის წევრის კითხვა არ არის ისეთი პოლიტიკური დატვირთვის მატარებელი, როგორც პარლამენტის წევრთა ათკაციან ჯგუფისა და საპარლამენტო ფრაქციის შეკითხვა. პარლამენტის წევრის კითხვა აუცილებლად უნდა იყოს მხოლოდ წერილობით დასმული და მასზე პასუხის წერილობითია. რაც შეეხება პარლამენტის წევრთა ათკაციანი ჯგუფისა და საპარლამენტო ფრაქციის შეკითხვას, ამ შემთხვევაში იგი შესაძლებელია დასმულ იქნას წერილობითაც და ზეპირად. ამასთან, მასზე პასუხი აუცილებლად უნდა გაჟღერდეს სამთავრობო საათზე. ე.ი. უნდა მოყვეს გარკვეული პოლიტიკური შედეგი, ანგარიშვალდებულობის ოფიციალური დაფიქსირება. როგორც ჩანს პარლამენტის წევრის კითხვის ქვეშ იგულისხმება გარკვეული ინფორმაციის, ცნობების ან მოკლე კომენტარების მიღება, დიდი პოლიტიკური დატვირთვის გარეშე, ხოლო შეკითხვის ქვეშ, კი ივარაუდება უფრო გლობალური მიზანი, რომელიც მიმართულია გარკვეული პრობლემის დასმისაკენ და მისი გადაწყვეტისაკენ. მას აქვს უფრო ფართო გამოხმაურება, პოლიტიკურად უფრო დატვირთულია და კითხვისაგან განსხვავებით, იგი აუცილებლად ხდება პარლამენტში განხილვის საგანი, ეს კი სრულიად სხვა განზომილებაა. მიუხედავად აღნიშნული სხვაობისა, მაინც ძნელია გაავლო ზუსტი ზღვარი კითხვასა და შეკითხვას შორის. სრულიად შესაძლებელია, რომ შეკითხვის მსვლელობისას, გამოკვლევის პროცესში გამოჩნდეს სხვა ახალი ინფორმაცია და შესაბამისად დამატებით დაისვას კითხვები. აღმოჩნდება, რომ ამ შემთხვევაში შეკითხვები და კითხვები ემსახურებიან ერთ მიზანს.

მიმაჩნია, რომ კითხვისა და შეკითხვის პროცედურა საქართველოს კანონმდებლობით არ არის სრულყოფილად დარეგულირებული, რადგან, საჭიროების შემთხვევაში, არ გულისხმობს მთავრობის ან მისი რომელიმე წევრის პასუხისმგებლობის საკითხის დასმას და თავისი არსით მხოლოდ

ინფორმაციული ხასიათის მატარებელია. ე.ი. პარლამენტი არ ფლობს ბერკეტებს, რომელთა საშუალებითაც რეალურად შესაძლებელი გახდებოდა მთავრობის საქმიანობის კონტროლი და საჭიროების შემთხვევაში «დამსჯელი» ღონისძიებების გატარება. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს პარლამენტს შეუძლია განხორციელოს კონტროლის სხვა ქმედითი ღონისძიებებიც, მაგალითად, სამთავრობო საათი და შეკითხვების საათი, რომელებიც იმართება ყოველი კვირის ხუთშაბათ დღეს კვირამონაცვლეობით.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ არც ამ დროს ხდება მთავრობის ან მისი რომელიმე წევრის პასუხისმგებლობის საკითხის დასმა, ანუ ეს მექანიზმებიც მხოლოდ ინფორმაციული ხასიათის მატარებელია. განსხვავებით ქართული მოდელისაგან გერმანიაში პარლამენტის ყოველი სხდომა იწყება სამთავრობო საათით და მიმდინარეობს მთავრობის საქმიანობის უმკაცრესი კონტროლით, აღნიშნულის გამო, გერმანიის ბუნდესტაგისა და მთავრობის ურთიერთობა უფრო ინტენსიური, ქმედითი და ეფექტიანია, რადგან პარლამენტი გამოდის არა მარტო ზოგადი მიმართულებების განმსაზღვრელი არამედ, მისი განხორციელების მკაცრი მაკონტროლებელი და უშუალო მონაწილეც.

როგორც ზემოაღნიშნული ანალიზი მეტყველებს, საქართველოს სინამდვილეში საპარლამენტო კონტროლისა და კონკრეტულად საბიუჯეტო კონტროლის რეალურად განხორციელება საკმაოდ დიდი სირთულეების წინაშე დგას, რადგან პარლამენტი სრულყოფილად არ ფლობს მისი უმთავრესი ფუნქციის რეალობაში გატარებისათვის აუცილებელ ყველა მექანიზმს.

კანონი არ ზღუდავს სხდომის მიმდინარეობისას შეკითხვების დასმას. მათზე პასუხის გაცემის გაადვილებისა და პროცედურული მოწესრიგების მიზნით, ტარდება სამთავრობო საათი, რომელზეც მოსმენილი საკითხები შეიძლება გახდეს პარლამენტის განხილვის საგანი.

სამთავრობო საათზე მიღებული გადაწყვეტილების პროექტის მოსამზადებლად შეიძლება შეიქმნას სპეციალური ჯგუფი, რომლის შემადგენლობაში შედის საკითხების ინიციატორთა არანაკლებ თითო წარმომადგენელი.

ზემოთ ჩვენ ვსაუბრობდით პარლამენტის საკანონმდებლო და საკონტროლო ფუნქციების განხორციელებისათვის მოქმედ უმნიშვნელოვანეს ინსტიტუტებზე. ამჟამად კი შევხებით, უმნიშვნელოვანეს, პოლიტიკური ნიშნით ჩამოყალიბებულ წარმონაქმნს - საპარლამენტო ფრაქციას.

საპარლამენტო ფრაქცია პარლამენტში საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით საერთო პოლიტიკური შეხედულებებისა და ინტერესების მქონე პარლამენტის წევრთა ნებაყოფლობითი გაერთიანებაა. საპარლამენტო ფრაქცია წარმოადგენს პარლამენტში პოლიტიკურ ძალთა განლაგებისა და მოქმედების უმნიშვნელოვანეს გამოხატულებას. სწორედ ფრაქციის საშუალებით პარალელურ რეჟიმში პარლამენტშიც ხდება იმ პოლიტიკური წონასწორობის დაცვა, რომელიც ზოგადად არსებობს სახელმწიფოში. საპარლამენტო ფრაქციას აქვს საკანონმდებლო საქმიანობის განხორციელებისა და საპარლამენტო კონტროლის შესაძლებლობები, რაც გარანტირებულად უზრუნველყოფს პოლიტიკური ესტაბლიშმენტის სრულად ჩართულობას საპარლამენტო საქმიანობაში.

მსგავსი პოლიტიკური შეხედულებების ფრაქციები ქმნიან საპარლამენტო კოალიციას. საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლის თანახმად, ფრაქციას აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. ასევე, ფრაქციას უფლება აქვს, შეკითხვით მიმართოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ, პასუხისმგებელ ორგანოს და მთავრობის ცალკეულ წევრს, რომლებიც ვალდებულნი არიან უპასუხონ დასმულ შეკითხვას. ეს არის პოლიტიკური ინსტიტუტისათვის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საკონტროლო უფლებამოსილება.

საგულისხმოა, რომ საერთო პოლიტიკური შეხედულების მქონე ორ ან მეტ საპარლამენტო ფრაქციასა და ამ ფრაქციებს მიმხრობილ პარლამენტის წევრებს, საერთო პოლიტიკური პლატფორმის საფუძველზე, შეუძლიათ შექმნან საპარლამენტო კოალიცია. თუ საპარლამენტო ფრაქციაში ან კოალიციაში გაერთიანებულ პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობა გადააჭარბებს

პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარს, ფრაქცია ან კოალიცია იძენს საპარლამენტო უმრავლესობის სტატუსს.

საპარლამენტო უმრავლესობის შექმნა შეუძლიათ საპარლამენტო ფრაქციებს, ამ ფრაქციების მიმხრობილ პარლამენტის წევრებს, რომლებიც არ არიან გაერთიანებულნი არც ერთ ფრაქციაში, ან/და საპარლამენტო კოალიციებს. საპარლამენტო უმრავლესობის შექმნის შემთხვევაში შეიძლება შეიქმნას საპარლამენტო უმცირესობაც.

მნიშვნელოვანია, რომ ასეთი სახის კოალიციების შექმნით გარანტირებულია სახელმწიფოში არსებულ პოლიტიკურ ძალთა ბალანსის პარლამენტში დაფიქსირება, რაც თავისთავად აისახება პარლამენტის საქმიანობაზე და მიღებულ გადაწყვეტილებებზე. აღნიშნული ინსტიტუტების სრულყოფილი მუშაობა გარანტია სრულფასოვანი კონტროლის განხორციელებისათვის, უშუალოდ პოლიტიკურ ძალთა მხრიდან, ლეგიტიმური ორგანოების მეშვეობით კანონით დადგენილი წესით.

პარლამენტის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფუნქციაა მთავრობის შემადგენლობისადმი ნდობის ან უნდობლობის გამოცხადება. საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-2 პუნქტისა და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტი მართავს კონსულტაციებს პოლიტიკურ ფრაქციათა ლიდერებთან და ამის შემდგომ, ნდობის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა. აღნიშნული ფაქტი, კერძოდ, საჭირო ხმათა რაოდენობის საკმაოდ მაღალი ბარიერი მოწმობს, რომ ნდობის საკითხის დაყენება მნიშვნელოვანი პოლიტიკური და კონტროლის მექანიზმია. ასევე, პარლამენტი უფლებამოსილია ნდობა არ გამოუცხადოს მთავრობის შემადგენლობას, სამთავრობო პროგრამას და იმავე გადაწყვეტილებაში დასვას ცალკეული მთავრობის წევრის აცილების საკითხიც. აღნიშნულიც საკმარისად ძლიერი საკონტროლო მექანიზმია, რომლის ეფექტიანი გამოყენება საუკეთესო ზემოქმედების შესაძლებლობას იძლევა.

საყურადღებოა საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-5 პუნქტი და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 183-ე მუხლის მე-10 პუნქტი, რომლებიც განსაზღვრავენ, რომ „თუ მთავრობის შემადგენლობამ და სამთავრობო პროგრამამ ზედიზედ სამჯერ ვერ მიიღო პარლამენტის ნდობა, 5 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი წარადგენს პრემიერ-მინისტრის ახალ კანდიდატურას ან პარლამენტის თანხმობის გარეშე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს. ხოლო პრემიერ-მინისტრი, ასევე 5 დღის ვადაში, ნიშნავს მთავრობის წევრებს პრეზიდენტის თანხმობით. ამ შემთხვევაში პრეზიდენტი ითხოვს პარლამენტს და ნიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.“ ეს მუხლი მნიშვნელოვანი საკონტროლო უფლებამოსილების კომპეტენციას იძლევა, თუმცა, ასევე ითვალისწინებს ფაქტორებს, რომლებიც ზღუდავს ამ უფლებამოსილების ბოლომდე განხორციელების შესაძლებლობას. პარლამენტის მიერ მთავრობის შემადგენლობის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში, პრეზიდენტის უფლებამოსილება გააკეთოს არჩევანი პარლამენტსა და მთავრობას შორის, სავარაუდოდ გამიზნულია ქვეყანაში პოლიტიკური კრიზისის მოსახსნელად. ალბათ, იგულისხმება ისეთი მდგომარეობა, როცა პარლამენტი არ ამტკიცებს მთავრობას, ეს პროცესი იწელება დროში და სახეზეა პოლიტიკური კრიზისი, რომლის გაგრძელებამ შესაძლოა ქვეყანას მოუტანოს საკმაოდ დიდი ზიანი.

აღსანიშნავია, რომ დაახლოებით მსგავსი მექანიზმი მოქმედებს მაშინაც, როცა პარლამენტი უნდობლობას უცხადებს მთავრობას. კერძოდ, პარლამენტი უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას. უნდობლობის საკითხის აღძვრის მოთხოვნის უფლება აქვს უმრავლესობას, უმცირესობას, იმ ფრაქციას, რომელიც არ არის გაერთიანებული უმრავლესობაში ან უმცირესობაში, პარლამენტის წევრთა ათკაციან ჯგუფს. უნდობლობის საკითხის აღძვრის მოთხოვნის უფლების მქონე სუბიექტები მიმართავენ პარლამენტის ბიუროს, რომელსაც საკითხი შეაქვს პლენარული სხდომების უახლოესი კვირის დღის წესრიგში. თუ უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედისა, კენჭი ეყრება მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების

შესახებ დადგენილების პროექტს, რომელიც მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების შემდეგ საქართველოს პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას ან არ გაიზიარებს პარლამენტის გადაწყვეტილებას. თუ პარლამენტი უნდობლობის გამოცხადებიდან არა უადრეს 90 და არა უგვიანეს 100 დღისა კვლავ გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას ან დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.

ორივე შემთხვევაში ცხადია, რომ მდგომარეობის განმუხტვის მიზნით პრეზიდენტის ფიგურა გამოდის, როგორც შუამავალი (მომრიგებელი) და კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში იღებს გადაწყვეტილებას ან დაეთანხმოს (დაუთმოს) პარლამენტს და დანიშნოს ახალი მთავრობა ან დაითხოვოს პარლამენტი. ვფიქრობ, ეს პრინციპები მიუხედავად მასზე დაკისრებული კეთილი სურვილებისა, არ არის სრულ შესაბამისობაში ხელისუფლების დაყოფისა და ხელისუფლების შტოთა მიერ ურთიერთშეკავების პრინციპთან. პრეზიდენტის ფიგურისათვის ასეთი უფლებამოსილების მინიჭება არღვევს ხელისუფლების შტოთა შორის წონასწორობას და არ აძლევს პარლამენტს შესაძლებლობას ბოლომდე გამოიყენოს მის უფლებამოსილებაში არსებული შესაძლებლობები. ასევე, მიმაჩნია, რომ პრეზიდენტისათვის ამგვარი ფუნქციის მინიჭება წარმოშობს გარკვეულ ლოგიკურ წინააღმდეგობებს. კერძოდ, ხალხის მიერ პირდაპირი გზით არჩეულ ერთ ინსტიტუტს ეძლევა შესაძლებლობა, რომ დაშალოს ასევე, ხალხის მიერ არჩეული მეორე ინსტიტუტი.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში მოქმედი სისტემა მნიშვნელოვნად განსხვავდება მსოფლიოში არსებული კარგი პრაქტიკისაგან. საქართველოს სინამდვილეში მთავრობის უნდობლობის საკითხის გატანა ნიშნავს, რომ არსებული მთავრობა არ აწყობს მმართველ სახელისუფლებო ელიტას და შესაბამისად საპარლამენტო უმრავლესობას.

პარლამენტის მნიშვნელოვანი საკონტროლო მექანიზმია საქართველოს პრეზიდენტის ყოველწლიური მოხსენება. საგაზაფხულო სესიის პლენარული

სხდომების პირველ დღეს, საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტი ისმენს საქართველოს პრეზიდენტის ყოველწლიურ მოხსენებას ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე. პრეზიდენტის მოხსენების შემდეგ ცხადდება ორსაათიანი შესვენება, რის შემდეგაც იწყება ფრაქციების თავმჯდომარეთა გამოსვლები, რომლებზეც როგორც წესი ხდება პრეზიდენტის გამოსვლის შეფასება.

ჩემი აზრით პრეზიდენტის მოხსენება უფრო პოლიტიკური ინსტრუმენტია ვიდრე სამართლებრივი. თუმცა, უნდა აღინიშნოს რომ ამ ქმედებაში დევს გარკვეული საკონტროლო ხასიათიც. ასევე, უნდა დავსძინო, რომ ხელისუფლების შტოებს შორის სადღეისოდ არსებული ურთიერთშეკავების სისტემის თავისებურებებიდან გამომდინარე, როცა საქართველოს პრეზიდენტი არის მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაური და აღარ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, პრეზიდენტის მიერ პარლამენტში მოხსენების გაკეთება სუფთა პოლიტიკური მნიშვნელობისაა და მას არა აქვს რაიმე პრაქტიკული დანიშნულება.

ამ მხრივ საინტერესოა პრემიერ-მინისტრის ყოველწლიური მოხსენება სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ, ასევე, ანგარიშის რიგგარეშე წარდგენის მოთხოვნა. მიმაჩნია, რომ აღნიშნული მართლაც წარმოადგენს გარკვეულ საკონტროლო მექანიზმს.

მნიშვნელოვანი საკონტროლო ფუნქციაა პარლამენტის უფლება მოიწვიოს მთავრობის წევრი და მოითხოვოს მისი ახსნა-განმარტება. აღნიშნული ქმედება პარლამენტს აძლევს შესაძლებლობას იყოს მუდმივად საქმის კურსში მთავრობაში მიმდინარე საქმეებთან დაკავშირებით.

პარლამენტის უმნიშვნელოვანესი უფლებამოსილებაა საქართველოს პრეზიდენტის თანადებობიდან გადაყენების მოთხოვნა. იმპიჩმენტის პროცედურა საკმაოდ რთულია. საქართველოს პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანადებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს. შემდეგ ეს

უნდა დაადასტუროს საქართველოს საკონსტიტუციო ან უზენაესმა სასამართლომ. თუ თავისი დასკვნით უზენაესმა სასამართლომ დაადასტურა საქართველოს პრეზიდენტის ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობა ან საკონსტიტუციო სასამართლომ – საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევა, პარლამენტი ამ დასკვნას პლენარულ სხდომაზე განიხილავს და სრული შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს გადაწყვეტილებას იმპიჩმენტის წესით საქართველოს პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის კენჭისყრაზე დასმის შესახებ. საქართველოს პრეზიდენტი იმპიჩმენტის წესით გადაყენებულად ჩაითვლება, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი.

მნიშვნელოვანია, რომ გადაწყვეტილება მიიღებული უნდა იქნეს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე საკითხის განხილვის დაწყების დღიდან 30 დღის განმავლობაში. წინააღმდეგ შემთხვევაში საკითხი მოხსნილად ითვლება და მომდევნო 1 წლის განმავლობაში დაუშვებელია იმავე ბრალდების წაყენება. იმპიჩმენტის პროცედურა შესაძლებელია განხორციელდეს სხვა თანამდებობის პირების მიმართაც, თუმცა ამ შემთხვევაში გადაწყვეტილების მიღება შესაბამისად გაიოლებულია და პროცედურის განხორციელებისათვის საჭიროა პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი.

პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელია საქართველოს ეროვნული ბანკი – საქართველოს მთავრობის ბანკირი და ფისკალური აგენტი. იგი ვალდებულია პარლამენტს ყოველწლიურად, საფინანსო წლის დამთავრებიდან არა უგვიანეს 3 თვისა, წარუდგინოს თავისი საქმიანობის წლიური ანგარიში.

საქართველოს ეროვნული ბანკის ანგარიშის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში, პარლამენტი იღებს გადაწყვეტილებას ეროვნული ბანკის საქმიანობის გაუმჯობესების ღონისძიებათა შესახებ, გამოვლენილი ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით რეკომენდაციებს აძლევს ეროვნულ ბანკს ან აყენებს შესაბამისი თანამდებობის პირის პასუხისმგებლობის საკითხს.

მნიშვნელოვანი საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის ორგანოა საქართველოს კონტროლის პალატა, რომელიც წელიწადში ერთხელ, არა უგვიანეს საანგარიშო წლის მომდევნო წლის 1 ივნისისა, წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს თავისი საქმიანობის ანგარიშს. პარლამენტი ანგარიშის განხილვის შემდეგ იღებს გადაწყვეტილებას, რაც ფორმდება შესაბამისი დადგენილებით. კონტროლის პალატის ანგარიში ქვეყნდება პარლამენტის ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში.

პარლამენტის მიერ არჩეული, დანიშნული, დამტკიცებული სხვა პირი და ის თანამდებობის პირი, რომლის დანიშვნაზედაც თანხმობა მისცა პარლამენტმა, მოთხოვნის შემთხვევაში ვალდებულია დაესწროს პარლამენტის, კომიტეტის, საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისიის, უმრავლესობის, უმცირესობის სხდომებს, დადგენილ ვადაში წარმოადგინოს შესაბამისი დოკუმენტები, დასკვნები, სხვა მასალები და განმარტება მისცეს განსახილველ საკითხზე. ამ თანამდებობის პირს მოთხოვნისთანავე მოუსმენს პარლამენტი, კომიტეტი ან კომისია.

პარლამენტის კანონშემოქმედებითი საქმიანობა და მისი შედეგები უნდა უპასუხებდეს იმ მომენტს, რომელისთვისაც განკუთვნილია გარკვეული კანონის მიღება, ამის გამო გამორიცხული უნდა იყოს დროში გაჭიანურება, რადგან, ასეთ შემთხვევაში, დაგვიანებულ კანონს შეიძლება აღარ ჰქონდეს ის

ეფექტი, რასაც მივიღებდით მისი დროული მიღების შემთხვევაში.

პარლამენტში კანონშემოქმედებითი პროცესი უნდა იყოს მოქნილი. კანონის შემუშავება უნდა ხდებოდეს საჭიროების მიხედვით და იგი უნდა უპასუხებდეს კონკრეტულ მოთხოვნებს, კონკრეტულ მომენტში (განსაკუთრებით, ფინანსური კანონპროექტის მიღების შემთხვევაში).

რეგლამენტის შესაბამისად, პარლამენტის თითოეულ კომიტეტს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უფლება აქვს გააკონტროლოს მის სფეროში მოქმედი იმ საკანონმდებლო ნორმატიული აქტების აღსრულების

მდგომარეობა, რომლებიც მიღებულ იქნა უშუალოდ პარლამენტის მიერ. რაზეც დაამუშავებს და წარმოადგენს შესაბამის ინფორმაციას, რომელსაც პარლამენტი პლენარულ სხდომაზე რეგულარულად ისმენს და აფასებს. საგულისხმოა, რომ ფაქტობრივად ამ კუთხით კონტროლის განხორციელება ძალიან უმნიშვნელოა და შეიძლება ითქვას, რომ ის პრაქტიკულად არ ხდება.

კომიტეტი თავისი კომპეტენციის ფარგლებში კონტროლს უწევს თავის სფეროში მოქმედი სამინისტროს, მინისტრისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა სახელმწიფო უწყების ხელმძღვანელის ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობას, მათი შესრულების მდგომარეობას, შეისწავლის და აანალიზებს ამ აქტების გამოყენების პერიოდში გამოვლენილ ხარვეზებს და შეიმუშავებს რეკომენდაციებს, რომლებსაც უგზავნის შესაბამის უწყებას. რეკომენდაციების განხილვის ან მიღებული ზომების შესახებ კომიტეტს ეცნობება არა უგვიანეს 1 თვისა, ან მის მიერ დადგენილ ვადაში. საგულისხმოა, რომ ეს ფუნქციაც ნაკლებად ხორციელდება და შეიძლება ითქვას, რომ პრაქტიკულად ნაკლებად გამოიყენება.

კომიტეტი კონტროლს უწევს კანონებისა და პარლამენტის დადგენილებებით აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისათვის განსაზღვრული დავალებების დადგენილ ვადაში შესრულების მდგომარეობას. იმ შემთხვევაში თუ ზემოაღნიშნული დავალებების შესასრულებლად ვადა არ არის განსაზღვრული, მაშინ ვადას შესაბამის უწყებას კომიტეტი უდგენს. ვადა შეიძლება გაგრძელდეს კომიტეტისა და შესაბამისი უწყების ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე, მაგრამ იგი არ უნდა აღემატებოდეს თავდაპირველი ვადის ნახევარს.

საგულისხმოა, რომ საქართველოს პარლამენტის სტრუქტურული ერთეულების მიერ არ ხდება მისთვის კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებების განხორციელება. აღნიშნული მეტყველებს ხალხის მიერ წარმომადგენლების საშუალებით სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების შეუძლებლობაზე.

&2. წარმომადგენლობითი მანდატის განხორციელების ხარისხი საქართველოს პარლამენტში

საყოველთაოდ ცნობილია, რომ პარლამენტის, როგორც საკანონმდებლო ორგანოს უმთავრესი საქმიანობა პოლიტიკის განსაზღვრა და შესაბამისი საკანონმდებლო აქტების მიღებაა. ასევე, მნიშვნელოვნია, რომ საკანონმდებლო საქმიანობასთან ერთად პარლამენტი ახორციელებს ისეთ მნიშვნელოვან ფუნქციას, როგორიცაა საპარლამენტო კონტროლი. ეს უკანასკნელი კი, სახელმწიფო კონტროლის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ნაწილია და სწორედ მისი ეფექტიანობა გვიჩვენებს რეალურ სურსათს იმის შესახებ, თუ რამდენად სრულდება პარლამენტის მიერ განსაზღვრული პოლიტიკა, რამდენად კარგად ხდება ხელისუფლების დანაწილება და ხელისუფლების შტოების ურთიერთშეკავების მექანიზმის მოქმედება.

საქართველოს პარლამენტის შემთხვევაში ჩვენი ყურადღება უწინარესად მიპყრობილია ისეთ დეტალებზე როგორიცაა საკანონმდებლო საქმიანობა და შესაბამისი საკონტროლო ფუნქციების განხორციელების მექანიზმები. ნაშრომში შევეცდებით დავადგინოთ თუ როგორი ურთიერთკავშირია საპარლამენტო კონტროლსა და პარლამენტის მიერ კონკრეტულ სფეროებში მიღებულ კანონებს შორის.

პარლამენტის კანონშემოქმედებითი საქმიანობა და მისი შედეგები უნდა უპასუხებდეს იმ მომენტს, რომლისთვისაც განკუთვნილია გარკვეული კანონის მიღება. აქ გამორიცხული უნდა იყოს დროში გაჭიანურება, რადგან, ასეთ შემთხვევაში, დაგვიანებულ კანონს შეიძლება აღარ ჰქონდეს ის ეფექტი, რასაც მივიღებდით მისი დროულად მიღების შემთხვევაში. ამის გამო, კანონების მიღების პროცესი უნდა იყოს მობილური და პასუხობდეს არსებულ მოთხოვნებს კონკრეტულ მომენტში (განსაკუთრებით, ფინანსური კანონპროექტის მიღების შემთხვევაში).

ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, რომ საქართველოს კანონმდებლობით საკმაოდ დეტალურადაა გაწერილი მთავრობის ახალი შემადგენლობის დამტკიცების

პროცედურა. კერძოდ, პარლამენტის კომიტეტების დასკვნის საფუძველზე, ბიურო განიხილავს პრეზიდენტის მიერ წარმოდგენილ მთავრობის ახალი შემადგენლობის დანიშვნის საკითხს და მოტივირებულ დასკვნას წარუდგენს პრეზიდენტს. აღნიშნულის შემდეგ ხდება პარლამენტის მიერ მთავრობის შემადგენლობის დამტკიცება.

აღსანიშნავია, რომ 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებამდე მოქმედი კონსტიტუციით, პარლამენტი მთავრობის შემადგენლობას ამტკიცებდა პერსონალურად (სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით) და შესაძლებელი იყო, რომ პარლამენტს მოტივირებული უარით არ დაემტკიცებინა მთავრობის რომელიმე წევრი. ასეთ შემთხვევაში პრეზიდენტზე იყო გადაწყვეტილების მიღების პრეროგატივა, თუმცა მას არ შეეძლო, რომ ერთიდაიგივე კანდიდატურა დაეყენებინა არაუმეტეს ორჯერ შემთხვევისა.

ყურადღებამისაქცევია ის გარემოება, რომ პარლამენტს ამ მომენტისათვის ჰქონდა ფორმალური კონტროლის შესაძლებლობა, თუმცა, მისი პრაქტიკული გამოყენების ალბათობა არ იყო მაინცდამაინც დიდი. ასეთივე მდგომარეობა იყო ელჩების ან სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების დამტკიცებასთან დაკავშირებით. უნდა აღინიშნოს, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდეგ, საქართველოს მთავრობა ჩამოყალიბდა, როგორც ერთიანი სათათბირო ორგანო. ამ ცვლილებებით ძირეულად შეიცვალა ხელისუფლების შტოების მიერ ურთიერთშეკავების ადრე არსებული მექანიზმი. შემოღებულ იქნა ახალი ინსტიტუტები და დეფინიციები. საპრეზიდენტო რესპუბლიკამ შეიძინა საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი, თუმცა, საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის რადიკალურად განსხვავებული თვისებები. შესაძლებელი გახდა პარლამენტისა და მთავრობის დათხოვნა.

საგულისხმოა, რომ მანამდე არსებული მოდელის არასრულყოფილებაზე და მის სიხისტეზე მსჯელობდა ბატონი ვახტანგ ხმაღაძეც, რომელმაც ჯერ კიდევ 2000 წელს წამოაყენა მოსაზრება, რომ აუცილებელი იყო არსებული სისტემის შეცვლა და ისეთი სახელმწიფოებრივი მოწყობა, რომელიც უზრუნველყოფდა პოლიტიკური კრიზისის წარმოშობის შემთხვევაში მის განმუხტვას¹³⁴.

1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველო საპრეზიდენტო რესპუბლიკაა. ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო პარლამენტია, რომელსაც აკისრია საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელების უფლებამოსილება. პარლამენტი განსაზღვრავს ქვეყნის საგარეო და საშინაო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს და კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას. საქართველოს პრეზიდენტის იუნსტიტუტი წარმოადგენს ამერიკის შეერთებული შტატების საპრეზიდენტო ინსტიტუტის მოდელს, ამიტომ საქართველოს პრეზიდენტს აქვს ის უფლებამოსილებები, რომლებიც დამახასიათებელია საპრეზიდენტო რესპუბლიკებისათვის. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ შეინიშნება ქართული სინამდვილის დანამატებიც.

საქართველოში პრეზიდენტი არის სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და მთლიანობის გარანტი, ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში, უმაღლესი მთავარსარდალი. ამასთან, საქართველოს პრეზიდენტი ფლობს აბსოლუტურ პრეროგატივას აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურის განსაზღვრასა და მთავრობის ჩამოყალიბებაში. იგი წარუდგენს პარლამენტს მთავრობას დასამტკიცებლად და ძალთა ბალანსი ამ შემთხვევაში მის მხარეზეა. პარლამენტი და პრეზიდენტი ერთმანეთისაგან ფორმალურად დამოუკიდებლები არიან, რადგან არც პრეზიდენტს შეუძლია პარლამენტის დათხოვნა და არც პარლამენტს პრეზიდენტის, თუ არ ჩავთვლით ფორმალურ უფლებას, რომელიც გამოიხატება ე.წ. იმპიჩმენტის მექანიზმში.

აშშ-ს მოდელთან შედარებით, ერთი შეხედვით, საქართველოში არსებობს იმპიჩმენტის დაძლევის შედარებით მარტივი პროცედურა, თუმცა, თუ ყურადღებით დავაკვირდებით, ვნახავთ, რომ ეს მოდელი საქართველოს შემთხვევაში მაინც საკმაოდ რთულია. იმპიჩმენტის პროცედურა დაწესებულია პრაქტიკულად გადაულახავი ბარიერით. ეს არის საკმაოდ რთული საკანონმდებლო პროცედურა და საქართველოსათვის დამახასიათებელი

სპეციფიკური პოლიტიკური და სოციალური ფაქტორების გათვალისწინებით, მისი განხორციელება პრაქტიკულად შეუძლებელია.

რეალობიდან გამომდინარე, მაშინ როდესაც ქვეყანაში შეინიშნება ავტოკრატიული რეჟიმისკენ სწრაფვის ნიშნები და სახელმწიფოში დომინირებს მმართველობის პიროვნული და არა მმართველობითი სისტემის (მექანიზმის) ფაქტორები, ძნელია საუბარი იმაზე, რომ შესაძლებელი გახდება იმპიჩმენტის პროცედურის განხორციელება.

2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდგომ, შეიქმნა ახალი რეალობა. ამ ცვლილებებმა განაპირობა სრულიად ახალი სახის პარლამენტის შექმნა, რომელმაც თავისი საქმიანობა დაიწყო 2004 წლის საგაზაფხულო სესიაზე, როგორც საქართველოს მე-6 მოწვევის პარლამენტმა.

მეტი სიცხადისათვის ნაშრომში განვიხილავთ პარლამენტის საკანონმდებლო და საკონტროლო საქმიანობის ზოგიერთ დეტალს და მაგალითის სახით საკვლევ პერიოდად წარმოვადგენთ საქართველოს პარლამენტის მე-6 და მე-7 მოწვევის პარლამენტების საქმიანობის პერიოდს¹³⁵.

მაგალითად, 2004 წლის საგაზაფხულო, საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიაზე პარლამენტის მიერ სულ მიღებულ იქნა 253 საკანონმდებლო აქტი, რომელთაგან 46 - წარმოდგენილი იყო საქართველოს პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივით, ხოლო 113 - საქართველოს მთავრობის მიერ. გამოდის, რომ 2004 წლის განმავლობაში საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის ინიციატივით (პირობითად აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან) საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარმოდგენილი 159 კანონი. დანარჩენი 94 კანონი მიღებული იქნა როგორც პარლამენტის სუბიექტების (კომიტეტი, პარლამენტის წევრი, ფრაქცია...) საკანონმდებლო ინიციატივები.

წარმოდგენილი ინფორმაცია იძლევა შესაძლებლობას დავასკვნათ, რომ მიღებული კანონპროექტების უმრავლესობა – 63 % წარმოდგენილია

პრეზიდენტისა და მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივით (პირობითად - აღმასრულებელი შტოდან) და პარლამენტის საკანონმდებლო ინიციატივით მიღებულ კანონპროექტები შეადგენს მხოლოდ 37 %.

დაახლოებით ასეთივე სურათია 2005 წლის განმავლობაშიც. სულ მიღებულია 453 კანონი, რომელთაგან 261 (58 %) წარმოადგენს მთავრობისა და პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივას, ხოლო დანარჩენი 192 (42 %) კი – პარლამენტის სუბიექტების მიერ წარმოდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივებია.

სულ მე-6 მოწვევის პარლამენტის მიერ 2004, 2005, 2006, 2007 წლებში და 2008 წლის გაზაფხულზე მიღებულია 1628 კანონი, რომელთაგან საქართველოს პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივით წარმოდგენილია 348 კანონი, ხოლო საქართველოს მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივით კი 668 კანონი. სულ პრეზიდენტისა და მთავრობის მიერ საკანონმდებლო ინიციატივით წარმოდგენილი და მიღებული კანონპროექტები შეადგენს 1016 ერთეულს, რომელიც წარმოადგენს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების საერთო რაოდენობის 62 %.

საინტერესოა მე-7 მოწვევის პარლამენტის მიერ გაწეული საქმიანობის განხილვა და აქ არსებული ინფორმაციის შედარება ზემოთ განხილულ მაგალითებთან. 2008 წლის განმავლობაში საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებულია 272 კანონი, რომელთაგან 41 წარმოდგენილია საქართველოს პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივით, ხოლო 125 საქართველოს მთავრობის მიერ. სულ მიღებულია საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის ინიციატივით წარმოდგენილი 166 კანონი, რომელიც შეადგენს მიღებული კანონების საერთო რაოდენობის 61 %.

მდგომარეობა გარკვეულწილად შეიცვალა 2009 წლის განმავლობაში. ამ პერიოდში სულ მიღებულია 416 კანონი, რომელთაგან 175 წარმოდგენილია საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივით, რაც შეადგენს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების 42%.

ჩვენს მიერ მოპოვებული მასალის დიდი მოცულობიდან გამომდინარე, გარკვეულ ჭრილში განვიხილავთ წარმოდგენილი მასალების გარკვეულ პერიოდებსაც. კერძოდ, 2004 წლის აპრილიდან 2005 წლის ივნისამდე და 2008 წლის აპრილიდან 2009 წლის ივნისამდე დროის მონაკვეთებს. ვნახავთ, თუ რა ხდებოდა ამ პერიოდების განმავლობაში, როგორ მუშაობდა ორი სხვადასხვა მოწვევის პარლამენტი, განვახორციელებთ შედარებას, თუ რა ცვლილებები განიცადა პარლამენტის საქმიანობამ დროის სხვადასხვა პერიოდებში.

საქართველოს პარლამენტის აპარატიდან მოწოდებული მასალებიდან გამოიკვეთა, რომ 2004 წლის აპრილიდან 2005 წლის ივნისამდე პერიოდის განმავლობაში, საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებულ იქნა სულ 371 კანონი¹³⁶, რომელთა შორის უმრავლესობა სპეციფიკურ და მნიშვნელოვან სფეროებში მიღებული კანონებია. კერძოდ:

- სახელმწიფო მოწყობა და ადმინისტრაციული მართვის სფერო – 68 (18.4%);
- ეკონომიკური, ვაჭრობის, ბიზნესისა და გადასახადების სფერო - 69 (18.6%) შეეხება;
- აგრორული სფერო – 12 (3.2%);
- სოციალური სფერო - 31 (8.3%);
- თავდაცვის, შინაგან საქამეთა და უშიშროების სფერო - 56 (15%);
- სასამართლო სფერო - 42 (11.3%);
- განათლება, კულტურა და სპორტი – 17 (4.6%);
- სხვა სფეროები - 76 (20.4%).

2008 წლის აპრილიდან 2009 წლის ივნისამდე პერიოდის განმავლობაში, საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებულ იქნა სულ 311 კანონი, მათ შორის:

- სახელმწიფო მოწყობა და ადმინისტრაციული მართვის სფერო – 40 (12.9%);
- ეკონომიკური, ვაჭრობის, ბიზნესისა და გადასახადების სფერო - 51 (16.4%);
- აგრარული სფერო – 9 (2.9%);
- სოციალური სფერო - 10 (3.3%);
- თავდაცვის, შინაგან საქმეთა და უშიშროების სფერო - 52 (16.7%);
- სასამართლო სფერო - 22 (7%);
- განათლება, კულტურა და სპორტი – 13 (4.2%);
- სხვა სფეროები - 114 (36.6%) (იხ. დანართები: 4, 5).

აღნიშნული მონაცემები მეტყველებენ, რომ საქართველოს პარლამენტს უკავია ადეკვატური პოზიცია და სახელმწიფო პოლიტიკა და შესაბამისი საკანონმდებლო პროცესი სრულად შეესაბამება ერთმანეთს. ნათელია, რომ პარლამენტი განსაკუთრებით აქტიურია იმ სფეროებში, რომლებსაც სჭირდებოდა მეტი ყურადღება, სადაც საჭირო იყო კონკრეტული საკანონმდებლო საქმიანობის წარმართვა და შესაბამისი პოლიტიკის განსაზღვრა.

მაგალითისათვის შეგვიძლია მოვიყვანოთ 2004-2005 წლების მონაცემებიდან სამხედრო და შინაგან საქმეთა სფეროში განხორციელებული საკანონმდებლო საქმიანობის დეტალური გაშიფვრის შედეგად მიღებული მონაცემები. კერძოდ, მიღებული 56 კანონიდან 9 (16%) მოდის უშიშროებაზე და დაზვერვაზე, 13 კანონი (23.2%) - პოლიციაზე და მართლწესრიგზე, ხოლო ყველაზე დიდი რაოდენობის, 19 კანონი (34%), მოდის თავდაცვაზე და ჯარზე.

ორივე შემთხვევის ანალიზიდან შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ პარლამენტი ზუსტად პასუხობს საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების კურსს, - თავდაცვის სფეროს რეფორმირებასთან და გაძლიერებასთან დაკავშირებით.

ამიტომ ეს ტენდენცია იკვეთება პარლამენტის მიერ განხორციელებულ საკანონმდებლო საქმიანობაში, საიდანაც ნათლად ჩანს, რომ ამ სფეროში მიღებული კანონპროექტები პროცენტულად საკმაოდ მაღალი მაჩვენებლებით გამოირჩევიან.

მსგავსი სურათია ეკონომიკის სფეროში მიღებულ კანონებთან დაკავშირებით. 2004 – 2005 წლებში ეკონომიკურ სფეროში მიღებული კანონებიდან ყველაზე დიდი წილი სამეწარმეო გარემოს გაუმჯობესებასთან დაკავშირებით მიღებულ საკანონმდებლო აქტებზე მოდის (42% – 29 კანონი), შემდგომ ადგილზეა საგადასახადო და საბიუჯეტო სფერო, შესაბამისად 13 და 14 კანონით (18.8% და 20%). ამ შემთხვევაშიც სახელმწიფო პოლიტიკა და მისი საკანონმდებლო გამოვლენა, ზუსტად ემთხვევა ერთმანეთს. 2008-2009 წლების საქმიანობის ანალიზითაც ჩანს, რომ ეკონომიკურ სფეროში ასევე დიდი პროცენტული რაოდენობითაა მიღებული კანონები, თუმცა ამ შემთხვევაში უფრო მეტი აქცენტი ეკონომიკურ რეგულირებაზე, გადასახადებზე და საბიუჯეტო პროცესზე მოდის ვიდრე ბიზნეს გარემოს გაუმჯობესებაზე. ეს ბუნებრივიც არის რადგან წინა წლებში ბიზნეს გარემოს გაუმჯობესებისათვის საკმაოდ ბევრი რამ გაკეთდა, ამიტომ ამ ეტაპისათვის ეს საჭიროება ნაკლებად არსებობდა და კანონები მიღებული იყო სწორედ იმ მიმართულებით სადაც იყო რეგულირების მეტი საჭიროება.

ზემოაღნიშნული მაგალითებიდან შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ ორივე განსახილველ პერიოდში საქართველოს პარლამენტი რეალურად ასრულებდა მასზე დაკისრებულ ფუნქციას და განსაზღვრავდა პრიორიტეტულ პოლიტიკას უშუალოდ საკანონმდებლო ბერკეტების გამოყენებით. ეჭვის გარეშე შეიძლება ითქვას, რომ ორივე შემთხვევაში პარლამენტი ადექვატური იყო და პასუხობდა პოლიტიკის არსებულ მიმართულებებს. თუმცა, მიუხედავად ყოველივესი, ჩნდება საკმაოდ ლოგიკური კითხვები.

კერძოდ, ჩვენთვის საინტერესოა:

- რამდენად დამოუკიდებელი იყო საქართველოს პარლამენტი თავის გადაწყვეტილებებში;
- მიღებული კანონების რა პროცენტული რაოდენობა იქნა შემუშავებული უშუალოდ პარლამენტში და წარმოდგენილ იქნა როგორც პარლამენტის საკანონმდებლო ინიციატვა,
- რადენად აინტერესებს პარლამენტს თუ რეალურად როგორ ხორციელდება მის მიერ გასაზღვრული პოლიტიკა და რამდენად ფლობს ის საკონტროლო მექანიზმებს რათა დარწმუნდეს მის მიერ განსაზღვრული პოლიტიკის განხორციელების სისწორეში და ხარისხში.

უწინარესად უნდა აღინიშნოს, რომ მე-6 მოწვევის პარლამენტის შემთხვევაში მიღებული კანონების დაახლოებით 62% წარმოდგენილია საქართველოს პრეზიდენტის ან საქართველოს მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივის წესით. ამასთან, მნიშვნელოვან კანონპროექტთა თითქმის 80% მთლიანად წარმოდგენილია ე.წ. აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოდან. აღნიშნული მეტყველებს, რომ საქართველოს პარლამენტი არ იდგა სათანადო დონეზე, მას დაკარგული ჰქონდა პარლამენტისათვის დამახასიათებელი უმთავრესი ფუნქცია და არ იყო საკანონმდებლო საქმიანობის წარმმართველი. ფაქტია, რომ პარლამენტი ახორციელებდა მიღებული გადაწყვეტილებების გაფორმებას და ინიციატივების დამტკიცებას.

როგორც ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, საქართველოს სინამდვილეში აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე საკმაოდ დიდი წილი მოდის კანონშემოქმედებითი საქმიანობის სფეროში, რაც შეიძლება ჩაითვალოს პარლამენტის ფუნქციის შესუსტებად და აღმასრულებლის გაძლიერებად. მიმაჩნია, რომ აღნიშნული წარმოადგენს ხელისუფლების დანაწილების დისბალანსისათვის მნიშვნელოვან საფუძველს. ამას ადასტურებს ის ტენდენციებიც, როდესაც აღმასრულებელ ხელისუფლებაში საკმაოდ ხშირად ჯერ ხდებოდა რაიმე ცვლილებები, ხოლო შემდეგ კი სრულდებოდა

პარლამენტის მიერ მათი ლეგიტიმაცია. ეს შეეხებოდა ბიუჯეტის ხარჯვასა და ასევე სხვა მრავალ კანონს.

საგულისხმოა, რომ მე-7 მოწვევის პარლამენტის შემთხვევაში მდგომარეობა გარკვეულწილად შეიცვალა. ამ შემთხვევაში გაიზარდა პარლამენტიდან საკანონმდებლო ინიციატივით წარმოდგენილი მიღებული კანონების პროცენტული თანაფარდობა და მან შეადგინა 58%. ეს ფაქტი ისე, გამოიყურება, რომ პარლამენტში საკანონმდებლო და კანონშემოქმედებითი საქმიანობის ხარისხი 2009 წელს შედარებით გაიზარდა (იხ. დანართები 4 და 5). აღვნიშნავთ, რომ ზემოთ წარმოდგენილი ზრდა შესაძლებელია განპირობებული იყოს იმ ფაქტორით, რომ საქართველოს სინამდვილეში პარლამენტი (მისი აბსოლუტური უმრავლესობით) პრაქტიკულად ემთხვევა მთავრობას (პრეზიდენტს). ეს არის ერთი გუნდი და შესაძლოა პარლამენტი ამ შემთხვევაში წარმოადგენს მთავრობის მიერ მოწოდებული წინადადებების ინიციატორს. შესაბამისად, ისე ჩანს თითქოს გაიზარდა პარლამენტის მიერ წარმოდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივების თანაფარდობა.

შეგვიძლია მხედველობაში მივიღოთ, რომ კანონშემოქმედება და კანონპროექტების საბოლოო დახვეწა მაინც ხორციელდება სწორედ პარლამენტში. აღნიშნულიდან გამომდინარე, პარლამენტი შეიძლება ჩაითვალოს ორგანოდ, რომელმაც განახორციელა საკანონმდებლო საქმიანობა.

საგულისხმო და ყურადღებამისაქცევია, რომ კონსტიტუციის სადღეისოდ მოქმედი რედაქცია პრაქტიკულად არ აღიარებს პარლამენტს, როგორც საკანონმდებლო ორგანოს. საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლის პირველი პუნქტით საქართველოს პარლამენტი საქართველოს პრეზიდენტს ხელმოსაწერად წარუდგენს «კანონპროექტს» და არა კანონს. ფაქტია, რომ პრეზიდენტის მიერ ხელმოწერამდე, პარლამენტის მიერ მიღებული (დამტკიცებული) ნორმატიული აქტი ითვლება კანონპროექტად. აღნიშნულიც, საკმაოდ მნიშვნელოვან ხარვეზად მიგვაჩნია და ვფიქრობთ, აუცილებლად უნდა მოხდეს არსებული ჩანაწერის გასწორება რადგან იგი აკნინებს

პარლამენტის როლსა და ხალხის შესაძლებლობას წარმომადგენლების მეშვეობით განახორციელოს მმართველობა და კონტროლი.

საინტერესოა, თუ როგორ პასუხობს პარლამენტის საკონტროლო საქმიანობა მის მიერ განხორციელებულ საკანონმდებლო საქმიანობას. მოძიებული მასალების საფუძველზე შევეცდებით ვაჩვენოთ, თუ რამდენად ეფექტიანი იყო პარლამენტის საკონტროლო საქმიანობა. უწინარესად შევხებით საპარლამენტო კონტროლის ისეთ უმნიშვნელოვანეს სახეობას, როგორიცაა საპარლამენტო შეკითხვები.

როგორც პარლამენტის ოფიციალური წყაროებიდან ირკვევა 2004 წლის 1 აპრილიდან 2005 წლის 20 მაისამდე, ე.ი. დაახლოებით ერთი წლის განმავლობაში, საქართველოს პარლამენტში დასმულ იქნა, დადგენილი წესით რეგისტრაციაში გატარდა და კონტროლზე იქნა აყვანილი საქართველოს პარლამენტის წევრების მიერ წერილობითი სახით დასმული 126 საკითხი, ჯგუფური შეკითხვის სახით დასმული 10 საკითხი და საპარლამენტო ფრაქციის მიერ დასმული 1 საკითხი. ასევე ზეპირი კითხვის სახით დასმულ იქნა 12 საკითხი.

2008 წლის წლის 1 აპრილიდან 2009 წლის 20 მაისამდე პერიოდის განმავლობაში, საქართველოს პარლამენტში დადგენილი წესით რეგისტრაციაში გატარდა და კონტროლზე იქნა აყვანილი საქართველოს პარლამენტის წევრების მიერ დასმული სულ 3 (სამი) შეკითხვა. ტენდენცია შემაშფოთებელია და ჩანს რომ წინა პერიოდთან მიმართებაში შეკითხვების რაოდენობა კატასტროფულად შემცირებულია.

საკმაოდ მნიშვნელოვნად და დამაფიქრებლად მიმაჩნია ისიც, რომ პირველ შემთხვევაში საქართველოს პარლამენტის წევრებიდან წერილობითი შეკითხვა დასვა მხოლოდ 8 მათგანმა. ამ მხრივ პარლამენტის აქტიურობა საკმაოდ შემაშფოთებელია, რადგან სწორედ ამ რვა წევრის მიერ იქნა დასმული ის 126 წერილობითი შეკითხვა, რომლის შესახებაც ცოტა ზემოთ ვისაუბრეთ.

ასევე მნიშვნელოვანია, რომ ამ პარლამენტის წევრებიდან უმეტესობა პარლამენტის ოპოზიციური ფრთის წარმომადგენელია და შეკითხვების უმრავლესობაც სწორედ მათ მიერაა დასმული. კერძოდ, კახა კუკავას მიერ დასმულია 94 წერილობითი შეკითხვა, ზვიად ძიძიგურის მიერ – 18, ხოლო ივლიანე ხაინდრავასა და ზურაბ ტყემალაძის მიერ სამ-სამი წერილობითი შეკითხვა.

მეორე შემთხვევაშიც პრაქტიკულად იდენტური შედეგია და სამივე შეკითხვა ოპოზიციის წარმომადგენლების მიერ, კერძოდ კახა კუკავას, ლევან ვეფხვაძესა და მამუკა სანებლიძის მიერაა დასმული.

საგულისხმო ფაქტია, რომ ზემოაღნიშნული სტატისტიკური ინფორმაციის შესაბამისად, იქმნება წარმოდგენა, რომ საქართველოს პარლამენტის ოპოზიციას არასაკმარისი ოდენობით კითხვები უჩნდება საქართველოს მთავრობის წინაშე, ხოლო, რაც შეეხება უმავლესობას (მმართველ ძალას), ისე ჩანს, რომ მას საერთოდ არ უჩნდება რაიმე შეკითხვა აღმასრულებელ ორგანოებში მიმდინარე პროცესებთან დაკავშირებით.

საყურადღებოა მონაცემები პირველ შემთხვევასთან დაკავშირებით, კონკრეტულად ამ შეკითხვების ადრესატების შესახებ. საგულისხმოა, რომ შეკითხვებიდან უმეტესი ნაწილი – 13 შეკითხვა, დასმულია ეკონომიკური ბლოკის სახელმწიფო უწყებების მისამართით. ასევე, 13 შეკითხვა დასმულია სამართალდამცავი და სამხედრო უწყებების მისამართით. დანარჩენი შეკითხვები დასმულია სხვადასხვა სახელმწიფო და ადგილობრივი ორგანოების მისამართით. აღნიშნული მონაცემები პასუხობს ზემოთ განხილულ კანონშემოქმედებითი საქმიანობის სტატისტიკას და ლოგიკურ მაჩვენებლად გამოიყურება, თუნდაც იქიდან გამომდინარე, რომ შეკითხვების მეტი პროცენტი მოდის იმ სფეროებზე სადაც უფრო მეტი კანონი იქნა მიღებული და რაც უფრო საინტერესო იყო პარლამენტისათვის

ზეპირი სახით დასმული 12 შეკითხვიდანაც უმრავლესობის ავტორი საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენლები არიან და აქაც შესაბამისად არ

ირღვევა არსებული კანონზომიერება, კერძოდ, 5 მათგანი მიმართულია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში.

ასევე, მნიშვნელოვანია, ჯგუფური შეკითხვების განხორციელების შესახებ არსებული ინფორმაცია. ამ სფეროშიც დაახლოებით იდენტური მდგომარეობაა და ძირითადად პარლამენტის ოპოზიციური ფრთა აქტიურობს.

ყოველივე ზემოაღნიშნული მეტყველებს, რომ საქართველოს პარლამენტი ჯეროვნად არ იყენებს თავის საკონტროლო უფლებამოსილებებს. პარლამენტი მცირედ მონაწილეობს საკანონმდებლო საქმიანობაში, როგორც კანონშემოქმედი და საკანონმდებლო ინიციატორი. ასევე, პარლამენტი სუსტია თავისი საკონტროლო უფლებამოსილებების განხორციელებაში.

ამ სტატისტიკის მიხედვით ცალსახაა დასკვნა, რომ საქართველოს პარლამენტში, განსაკუთრებით მე-7 მოწვევის პარლამენტში, არ ხდება პარლამენტის ისეთი უმნიშვნელოვანესი ფუნქციის ეფექტიანი გამოყენება, როგორიცაა – საპარლამენტო შეკითხვა. პარლამენტი არ არის ჩართული ქვეყანაში მიმდინარე პროცესებში, მან არ იცის თუ როგორ ხორციელდება მის მიერ განსაზღვრული პოლიტიკა. საქართველოს სინამდვილეში ხალხის წარმომადგენლების მეშვეობით კონტროლი საკმაოდ სუსტად ხორციელდება. განხილული მაგალითები ნათელყოფს, რომ საქართველოს წარმომადგენლობითი ორგანოს, – პარლამენტის საკონტროლო საქმიანობა არაეფექტიანი და არადამაკმაყოფილებელია. პარლამენტის საქმიანობისა და მისი დამოუკიდებლობის ხარისხი საკმაოდ დაბალია.

საპარლამენტო კონტროლის განვითარება საქართველოს სინამდვილეში უშუალოდ უკავშირდებოდა პარლამენტარიზმის განვითარებას და ქვეყნის მართვა-გამგეობის მოდელებს.

პოსტსაბჭოთა სივრცეში ყველა ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკა ცდილობს მძიმე საბჭოთა მემკვიდრეობისაგან გათავისუფლებას. თუმცა, ხშირ შემთხვევაში არსებული მენტალიტეტი არ იძლევა ჭეშმარიტად დემოკრატიული ღირებულებების სახელმწიფო მმართველობის ფორმების

ჩამოყალიბების შესაძლებლობას. ეს ნათლად ჩანს ყოფილი მოკავშირე რესპუბლიკების მაგალითებზე და მათ მიერ გაკეთებულ არჩევანში. ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკების უმრავლესობამ არჩევანი საპრეზიდენტო რეჟიმის სასარგებოდ გააკეთა.

პოსტსაბჭოთა რესპუბლიკებიდან არც საქართველოა გამონაკლისი. ჩვენ შეგვიძლია დავადასტუროთ, რომ პარლამენტი და პრეზიდენტი ერთმანეთისაგან პრაქტიკულად დამოუკიდებელი სუბიექტებია. თუმცა, კიდევ ერთხელ აღვნიშნავთ, რომ ძალთა ურთიერთშეკავებისას საპირწონე აშკარად პრეზიდენტისაკენ იხრება.

პრეზიდენტი გვევლინება, როგორც უზენაესი ძალაუფლების მპყრობელი. საქართველოში ეს ძალაუფლება კიდევ იმითაა განმტკიცებული, რომ პრეზიდენტს მინიჭებული აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება და ამასთან ეს უფლება გაძლიერებულია იმით, რომ მის მიერ წარმოდგენილი კანონპროექტის განხილვა ხდება რიგგარეშედ.

აღნიშნული მოწმობს, რომ საქართველოს პარლამენტის ფუნქცია დაკნინებულია და ამ შემთხვევაში იგი აშკარად ნაკლები გავლენის სახელმწიფო ორგანოს წარმოადგენს.

1995 წლის რედაქციის ქართული კონსტიტუცია მრავალი ხარვეზით და თავისებურებით გამოირჩევა. კონსტიტუციის შემუშავების პროცესში როგორც ჩანს ვერ მოესწრო მრავალი მნიშვნელოვანი საკითხის სრულყოფილი გაანალიზება. კონსტიტუციაში ხელისუფლების შტოების უფლებამოსილებები იმდაგვარად იყო გადანაწილებული, რომ აშკარად ირღვეოდა მათ შორის ურთიერთშეკავების მექანიზმი. რეალურად არსებობდა სახელმწიფო კონსტიტუციური წყობა, სადაც პრეზიდენტი აღჭურვილი იყო უფლებამოსილებათა ფართო სპექტრით, რომელთა საშუალებითაც იგი წარმოადგენდა სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს. ამასთანავე, ჩვენ შეგვიძლია ვნახოთ რომ პარლამენტთან მიმართებაში მას იმხელა უფლებები ჰქონდა, რომ ფაქტიურად პარლამენტის კომპეტენციაშიც

იჭრებოდა და გარკვეულწილად მისი მმართველიც ხდებოდა. ასევე, თუ გავთვალისწინებთ იმასაც, რომ მოსამართლეების დანიშვნაც პრეზიდენტის მიერ ხდებოდა, ასეთი კომპეტენციებით პრეზიდენტის ფიგურა ჩამოყალიბებული იყო, როგორც უზენაესი ხელისუფლების მპყრობელი. კონსტიტუციისა და ქვეყნის კანონმდებლობის განხილვის შედეგად იქმნებოდა შთაბეჭდილება, რომ არცერთი აქტი, არცერთი ქმედება არ ხდებოდა პრეზიდენტის და მისი უშუალო თანხმობისა და დამოწმების გარეშე.

საგულისხმოა, რომ მდგომარეობა არსებითად არც 2004 წელს და შემდგომში განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებებით შეცვლილა. შეიძლება ითქვას, რომ ამ ცვლილებებმა კიდევ უფრო გააძლიერა პრეზიდენტის ინსტიტუტი და შეამცირა პარლამენტის უფლებამოსილებები. მართალია პრეზიდენტს ფორმალურად აღარ აქვს ზოგიერთი ფუნქცია (მაგალითად მოსამართლეების დანიშვნა), თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ პრაქტიკულად მას შეუძლია კონტროლი, ზემოქმედება და ამასთან აქვს სხვა გაცილებით უფრო მნიშვნელოვანი ფუნქციები დამატებული, რომელიც ადრე არ იკვეთებოდა.

აქვე აუცილებლად უნდა გავამახვილო ყურადღება, რომ არც ძველი და არც ახალი კონსტიტუციის მოქმედების პირობებში საპარლამენტო კონტროლი ქმედითად არ ხორციელდებოდა.

ჩვენს მიერ მოპოვებულმა ინფორმაციამ შესაძლებლობა მოგვცა ნათელი წარმოდგენა შეგვექმნოდა საქართველოში წარმომადგენლობითი კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობებსა და არსებულ მდგომარეობაზე, საპარლამენტო შეკითხვების საერთო ფონზე და ხარისხზე. ზემოაღნიშნულმა კვლევამ ნათელყო, რომ შეკითხვები და კითხვები საკმაოდ მცირე რაოდენობით ისმება და ხასიათდება კიდევ უფრო შემცირების ტენდენციით. გავიგეთ, რომ საპარლამენტო კონტროლის ამ სფეროში კონტროლის მექანიზმების სახით, ძირითადად გამოიყენება კითხვები და ისინიც ისმება ოპოზიციის წარმომადგენლების მიერ. ამ კითხვათაგან დაახლოებით 80% დასმულია ერთი პიროვნების მიერ. შეგვიძლია გამოვიტანოთ დასკვნა, რომ პარლამენტის დანარჩენი წევრები საკმაოდ პასიურნი იყვნენ.

უნდა აღინიშნოს, რომ კვლევას გარკვეულწილად ართულებს ის გარემოება, რომ პრაქტიკულად შეუძლებელია გათვალისწინებულ იქნეს ყველა დეტალი, მიუხედავად იმისა, რომ მათ შესაძლოა ძალიან დიდი მნიშვნელობა ჰქონდეთ სრულყოფილი ანალიზისა და სწორი დასკვნების წარმოდგენისათვის.

მაგალითად, ჩვენ ყოველთვის არ ვიცით და ვერ ვითვალისწინებთ იმ გარემოებებს, რომლებითაც შესაძლოა აღჭურვილი იყოს კონტროლის განხორციელების პროცესში მისი თითოეული მონაწილე. ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია არამართო ფორმალური (სამართლებრივად დარეგულირებული), არამედ არაფორმალური (პირადი, ნათესაური, კლანური, ჯგუფური და სხვა) ურთიერთობები და ინტერესები, რომელთა როლიც საკმაოდ დიდია და ძირითადად დამოკიდებულია პოლიტიკურ-სამართლებრივი სისტემისა და კულტურის, აგრეთვე მენტალიტეტის ნაირგვარობაზე.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ვაღიარებთ, რომ წინამდებარე ნაშრომი არ არის მოწოდებული გააკეთოს ამომწურავი დასკვნები, თუმცა, ჩვენს მიერ გამოკვეთილი შესაბამისი შედეგები მიგვაჩნია, რომ დასაშვები ცდომილებით ასახავს რეალურად შექმნილ ვითარებას, საყურადღებო და გასათვალისწინებელია.

დასკვნა

წინამდებარე ნაშრომში შეძლებისდაგვარად, განვიხილეთ უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობა და მათი განხორციელების პროცესში ხალხის (საზოგადოების) მიერ სახელმწიფო მმართველობაზე გატარებული კონტროლის საშუალებანი.

აღნიშნული ურთიერთობები განხილულ იქნა ზოგად ჭრილში, შედარებითი ანალიზისა და კონკრეტული საკითხების განხილვით უშუალოდ საქართველოს მაგალითების გათვალისწინებით.

კვლევის ფარგლებში შევისწავლეთ ხალხის მიერ უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობის განხორციელების შესაძლებლობები, არსებული კარგი პრაქტიკა, რის ფონზეც განვიხილეთ საქართველოში შექმნილი ვითარება და ნაკლოვანებების გამოსწორების მიზნით წარმოვადგინეთ შესაბამისი რეკომენდაციები.

აღნიშნულთან დაკავშირებით, მოძიებული მასალების საფუძველზე, წარმოვაჩინეთ საქართველოში უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობისა და შესაბამისად, ხალხის მიერ სახელმწიფო მმართველობაზე კონტროლის განხორციელების გზები.

როგორც გენიალური მოაზროვნე შარლ ლუი მონტესკიე იტყოდა «დემოკრატიის ძირითადი კანონია ისიც, რომ მხოლოდ ხალხი ადგენდეს კანონებს...¹³⁷». კანონების დადგენა, პოლიტიკის დადგენას ნიშნავს, ეს კი თავისი არსით წარმოადგენს კონტროლს სახელმწიფო მმართველობაზე.

ხალხის მიერ უშუალო მმართველობის განხორციელებასთან დაკავშირებული საკითხების შესწავლისას ჩვენი მთავარი მიზანი და მიმართულება სწორედ ზემოთ მოყვანილი სიტყვებიდან გამომდინარე აზრი იყო. სწორედ ამ კუთხით მოხდა უშუალო მმართველობის განხორციელების თანამედროვე საშუალების, - რეფერენდუმის ინსტიტუტის შესწავლა და ამ ფონზე სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების თავისებურებების გამოვლენა.

ჩვენ ვეთანხმებით აზრს, რომ რეფერენდუმი უშუალო დემოკრატიის (ხალხის მმართველობის) და სახალხო სუვერენიტეტის განხორციელების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუტია. წარმოვაჩინეთ პირდაპირი კავშირი სახალხო სუვერენიტეტსა და ხელისუფლების თვითშეზღუდვას შორის და სწორედ აქ მოვიძიეთ და გავაანალიზეთ უმნიშვნელოვანესი საკონტროლო ინსტრუმენტების მოქმედების შესაძლებლობები. რეფერენდუმის ინსტიტუტი წარმოვაჩინეთ, როგორც ხალხის ძალაუფლების გამაწონასწორებელი და კონსტიტუციური კონტროლის განმახორციელებელი საშუალება.

უშუალო მმართველობის განხორციელებასთან დაკავშირებული საკითხების ანალიზის შედეგებმა ცხადყო, რომ:

- საქართველოში უშუალო მმართველობის განხორციელება არ შეესაბამება დემოკრატიული ქვეყნებისათვის დამახასიათებელ სტანდარტებს;
- რეფერენდუმთან დაკავშირებული საქართველოს კანონმდებლობა მიგვაჩნია არასრულყოფილად და ჩვენის აზრით, საჭიროებს სერიოზულ დახვეწას, მისი გამოყენებით პრაქტიკაში შეუძლებელია სამართლიანი, არატენდენციური და «კანონიერი» გადაწყვეტილებების მიღება;
- უშუალო მმართველობის განხორციელების ინსტიტუტების არასრულყოფილება პრაქტიკულად აჩერებს სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობებს უშუალო მმართველობის პირობებში;
- 2003 წლის 2 ნოემბრის რეფერენდუმის შედეგიდან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილ იქნა კონსტიტუციური ცვლილებების კანონპროექტი. ამ შემთხვევაში, თუ გავითვალისწინებთ, რომ რეფერენდუმზე მიღებულ გადაწყვეტილებას აქვს პირდაპირი მოქმედების ძალა და მისი აღსრულება სავალდებულოა, ცალსახაა, რომ პარლამენტი

- საქართველოსთვის მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები მიიღება ხალხის მონაწილეობის გარეშე.

ნაშრომში გავაანალიზეთ წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ განხორციელებული საქმიანობის სპეციფიკა და სხვადასხვა მმართველობის ფორმის ქვეყნების მაგალითების საფუძველზე, წარმოვაჩინეთ მსგავსებები და განსხვავებები საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების თვალსაზრისით.

წარმომადგენლობითი მმართველობის საკითხების შესწავლისას გამოიკვეთა საკითხები, რომელთა შესწავლამაც ცხადყო, რომ საქართველოში სერიოზული პრობლემებია საპარლამენტო კონტროლის ფუნქციონირებისა და მისი რეალობაში განხორციელების თვალსაზრისით.

აღნიშნული საკითხების და პარლამენტის მიერ განხორციელებული სხვა საქმიანობის, ასევე მისი სხვადასხვა უფლებამოსილებების განხილვის ფონზე, გამოიკვეთა პარლამენტის როლი და მისი ადგილი ხელისუფლების დანაწილების ერთიან სისტემაში.

აღნიშნული თემა იძლევა შესაძლებლობას დავასკვნათ, სახელმწიფო კონტროლის ერთ-ერთი სახე - საპარლამენტო კონტროლი, არის ხალხის მიერ, წარმომადგენლების საშუალებით, განხორციელებული კონტროლი მმართველობაზე, ამ შემთხვევაში უშუალოდ აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე. ჩვენ ვნახეთ, რომ საპარლამენტო კონტროლი ხორციელდება როგორც პარლამენტის საქმიანობის ერთ-ერთი უმთავრესი მიმართულება, რომელიც

მოქცეულია პარლამენტის მუშაობის საერთო რეჟიმში, არა როგორც რაიმე განყენებული საქმიანობა, არამედ როგორც საერთო საქმიანობის განუყოფელი ნაწილი და ხელისუფლების შტოებს შორის ურთიერთგაწონასწორების უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუტი.

დისერტაციაზე მუშაობისას ყურადღება მიექცა ფაქტორებს, თუ რამდენად დამოუკიდებელია საქართველოს პარლამენტი თავის გადაწყვეტილებებში, მიღებული კანონების რა პროცენტული რაოდენობა იქნა შემუშავებული უშუალოდ პარლამენტში და წარმოდგენილ იქნა როგორც პარლამენტის საკანონმდებლო ინიციატვა, რამდენად აინტერესებს პარლამენტს თუ რეალურად როგორ ხორციელდება მის მიერ გასაზღვრული პოლიტიკა და რამდენად ფლობს ის საკონტროლო მექანიზმებს რათა დარწმუნდეს მის მიერ განსაზღვრული პოლიტიკის განხორციელების სისწორესა და ხარისხში.

აღნიშნულ კითხვებზე პასუხები დაგვეხმარა შეგვეფასებინა რეალობა, თუ როგორ ხორციელდება ხალხის წარმომადგენლების მიერ მმართველობისა და მმართველობითი კონტროლის (სახელმწიფო (საპარლამენტო) კონტროლის) განხორციელება. როგორ ხდება ხალხის მიერ გამოცხადებული ნდობის გამოყენება.

კვლევის შედეგად ვნახეთ, რომ საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების დაახლოებით 85% წარმოდგენილია აღმასრულებელი ხელისუფლების ინიციატივით. ამასთან, მნიშვნელოვან კანონპროექტთა თითქმის 100% მთლიანად წარმოდგენილია აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ. აღნიშნული ფაქტი იმაზე მეტყველებს, რომ საქართველოს პარლამენტს დაკარგული აქვს პარლამენტისათვის დამახასიათებელი უმთავრესი ფუნქცია, იგი არ არის საკანონმდებლო საქმიანობის წარმმართველი და გვევლინება როგორც სხვების ინიციატივების დამტკიცებელი.

ანალიზმა აჩვენა, რომ საქართველოს სინამდვილეში აღმასრულებელ ხელისუფლებას (მთავრობას) საკმაოდ დიდი წილი აქვს ქვეყნის კანონშემოქმედებით საქმიანობაში, რაც შეიძლება ჩაითვალოს პარლამენტის

ფუნქციის შესუსტებად და აღმასრულებლი შტოს გაძლიერებად. მიმაჩნია, რომ აღნიშნული ტენდენცია ხელისუფლების შტოებს შორის წონასწორობის დარღვევის მნიშვნელოვანი საფუძველია. ამას ადასტურებს ისეთი ტენდენციებიც, როდესაც ხდება ხოლმე რაიმე ცვლილებები და უკვე შემდგომ იწყება პარლამენტის მიერ უკვე მომხდარი ცვლილებების ლეგიტიმაცია (დადასტურება). აღნიშნული შეეხება ბიუჯეტის ხარჯვასა და ასევე სხვა მრავალ კანონს.

ყოველივეს მიუხედავად, შეგვიძლია მხედველობაში მივიღოთ, რომ კანონშემოქმედება და კანონპროექტების საბოლოო დახვეწა საბოლოოდ მაინც პარლამენტში ხდება. ამიტომ, პარლამენტი შეიძლება ჩაითვალოს ორგანოდ, რომელმაც განახორციელა საკანონმდებლო საქმიანობა.

საქართველოში წარმომადგენლობითი მმართველობის განხორციელებასთან დაკავშირებული საკითხების ანალიზის შედეგებმა ცხადყო, რომ:

- ხელისუფლების კლასიკური დანაწევრება არ მუშაობს, ისე როგორც უმრავლეს, კარგი პრაქტიკის მქონე საპრეზიდენტო ან შერეული სისტემების სახელმწიფოებში;
- წარმომადგენლობითი მმართველობის პირობებშიც კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობები ასევე საკმაოდ მწირია.
- საკანონმდებლო დონეზე არსებული არასრულყოფილება და პოლიტიკური მოუმწიფებლობა მნიშვნელოვნად აფერხებს საპარლამენტო კონტროლის ეფექტიანი განხორციელების შესაძლებლობებს.
- არ არსებობს კონფრონტაცია პარლამენტსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის და შესაძლებელია გამოვკვეთოთ მხოლოდ პიროვნული (ჯგუფური) დაპირისპირებები, ვიდრე სისტემური;

- საქართველოში სუსტი პარლამენტი ავტომატურად არ ნიშნავს ძლიერ მთავრობას. ეს საკმაოდ კარგად ჩანს როდესაც წარმოდგენილია უმრავლესობა და უმრავლესობის მთავრობა. ამ შემთხვევაში პარლამენტიც და მთავრობაც ერთნაირად სუსტი და ძლიერია. არ არსებობს კონკურენცია და დაყოფა ამ ორ სუბიექტს შორის. ისინი ემთხვევიან ერთმანეთს და მათ შორის არის სრული ურთიერთგაგება და თანამშრომლობა;
- ნდობის მოპოვების მიზნით კარგად გამოიყენება რეკლამა და პიარკომპანიები, ხოლო საჭირო ეფექტის მისაღწევად ხელოვნურად ხდება მღელვარების ელემენტების შექმნა;
- ოპოზიციური კონტროლი - რომელსაც ოპოზიცია აწარმოებს იმდენად სუბიექტურია, რომ ეს არის სუსტი ოპოზიციის ძალიან სუსტი კონტროლი და მას არა აქვს რაიმე სახის ეფექტი;
- პოლიტიკურ-სამართლებრივი კონტროლი - რომელიც გულისხმობს კონტროლის განხორციელებას საპარლამენტო ზედამხედველობის მეშვეობით, კითხვების, მოსმენებისა და სხვა საშუალებების გამოყენებით და რომელიც გამოიყენება ჭეშმარიტად სამართლებრივი და კანონმორჩილი სახელმწიფოს შემთხვევაში, ხორციელდება ფორმალურად, ძირითადად დამორჩილებული ოპოზიციის მიერ და მას, როგორც წესი, რაიმე ქმედითი შედეგი არ მოყვება ხოლმე.

კვლევაში შედარებითი ანალიზის ფონზე, წარმოჩინებულია თუ რომელი სისტემებია უფრო სწორი და გამართლებული. შესაბამისად, დავინახეთ და არაერთი მაგალითი მოვიყვანეთ იმის თაობაზე, თუ რა ნაკლოვანებები არსებობს, როგორ ირღვევა კანონი და კონსტიტუცია და როგორ ძნელდება საქართველოში უშუალო მმართველობისა და კონტროლის განხორციელება, როგორი პრობლემებია წარმომადგენლობითი მმართველობის პირობებში, საპარლამენტო კონტროლის ქმედით განხორციელებასთან მიმართებაში.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, იმის დაშვებით, რომ ხალხს რეალურად გააჩნდეს ეფექტიანი და ჭეშმარიტად დაბალანსებული მექანიზმები უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობისა და კონტროლის განხორციელებისათვის, ჩვენს მიერ შემუშავებულ იქნა რიგი რეკომენდაციები და წინადადებები, რომლებიც ვფიქრობთ გამოასწორებს არსებულ ვითარებას. კერძოდ, მიგვაჩნია რომ:

1. საქართველოს კონსტიტუციაში აუცილებლად უნდა იყოს გათვალისწინებული პრინციპები, რომელთა შესაბამისად, უშუალო მმართველობის განხორციელების ფორმებთან დაკავშირებით ჩამოყალიბდება კონკრეტული დებულებები. მაგალითად, მკაცრად უნდა იყოს დიფერენცირებული დებულებები, რომლებიც დააწესებენ რეფერენდუმის ჩატარების სავალდებულო და ნებაყოფილობით (ფაკულტატურულ) შემთხვევებს. ასევე, უნდა იყოს კონკრეტული მუხლები, რომლებიც დააწესებენ მისი ჩატარების აკრძალვის შემთხვევებსაც.
2. შესაბამისი ცვლილებები უნდა განხორციელდეს «რეფერენდუმის შესახებ» საქართველოს ორგანულ კანონშიც. კერძოდ, უნდა მოხდეს დეტალური განწერა იმ პროცედურებისა, რომლებიც დაკავშირებულია რეფერენდუმის მოწყობასთან და ჩატარებასთან;
3. თეორიაშიც და პრაქტიკაშიც ბუნდოვანია პლებისციტსა და რეფერენდუმს შორის სხვაობა. ამიტომ, «რეფერენდუმის შესახებ» საქართველოს ორგანულ კანონში არსებული შესაბამისი დებულებები აუცილებლად უნდა დაკორექტირდეს და მათში «პლებისციტი» დაფიქსირდეს, როგორც რეფერენდუმის ერთ-ერთი ფორმა, რომელსაც ეწოდება «საკონსულტაციო რეფერენდუმი». ამგვარად, შესაძლებელია არსებობდეს ფაკულტატურული რეფერენდუმის ორი სახე, – ერთი, რომლის შედეგიც სავალდებულო იქნება შესასრულებლად, ხოლო მეორე კი იქნება - საკონსულტაციო ხასიათის. ამგვარი ტერმინოლოგიური

4. არასწორი მანიპულაციების თავიდან აცილების მიზნით, კონსტიტუციაში და ორგანულ კანონში აუცილებლად უნდა ჩამოყალიბდეს კონკრეტული დებულებები, რომლებიც გაამხვილებს ყურადღებას რეფერენდუმზე დასასმელი კითხვის სწორ ფორმულირებაზე (ფორმულირების წესზე). აგრეთვე, რეფერენდუმის ჩატარებისათვის აკრძალული საკითხები უნდა დაფიქსირდეს თემატურად და არა ინსტიტუციების მიხედვით.
5. კონსტიტუციაში ჩამოყალიბებულ უნდა იქნეს რეფერენდუმის ინსტიტუტის ამოქმედებისათვის საჭირო კონკრეტული შემთხვევები და პროცედურები. კერძოდ, ცალკე უნდა იყოს ჩამოყალიბებული საკანონმდებლო პროცესის მარეგულირებელი ნორმები. მოქმედ კონსტიტუციაში მიზანშეწონილი იქნება თუ კონსტიტუციას დაემატება მე-2¹ თავი, რომლის სათაური იქნება «საკანონმდებლო პროცესი». სწორედ მან უნდა განსაზღვროს საკანონმდებლო პროცესის მნიშვნელობა, უფლებამოსილი სუბიექტები, მათი კომპეტენცია და სპეციალური დებულებები რეფერენდუმის შესახებ. აქ იგულისხმება რეფერენდუმის ჩატარების ან მისი ჩატარების დაუშვებლობის შესაძლო შემთხვევების დაწვრილებითი კლასიფიკაცია და ჩატარების ზოგადი წესის განსაზღვრა.
6. სასურველია თუ გავითვალისწინებთ სხვა ქვეყნების გამოცდილებას და რეფერენდუმის ჩატარებას სავალდებულოდ მოვითხოვოთ კონსტიტუციის ისეთ მუხლებთან დაკავშირებით, რომლებიც უშუალოდ მოახდენს მასთან დაკავშირებული ურთიერთობების რეგლამენტაციას, აგრეთვე, მოქმედი

7. კონსტიტუციაში ნათლად უნდა განისაზღვროს კონკრეტული შემთხვევები, რეფერენდუმი უნდა ჩატარდეს უშუალოდ კანონის მიღებაზე ან გაუქმებაზე, თუ პარლამენტის მიერ კანონის მიღების შემდეგ, საჭირო იქნება ხალხის მიერ მისი დამტკიცება (პრომულგაცია).
8. მნიშვნელოვანია ზუსტად დადგინდეს და განისაზღვროს საკითხები, როდესაც რეფერენდუმის შედეგებს ექნებათ პირდაპირი მოქმედების ძალა, ან იქნებიან საკონსულტაციო ხასიათის.
9. იქიდან გამომდინარე, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვა არ ითვალისწინებს რეფერენდუმის შემდეგ კონსტიტუციაში ცვლილებების განხორციელების შესაძლებლობას, რეფერენდუმის შედეგების გამო, კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა, წინააღმდეგობაში მოდის მოქმედი კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მოთხოვნებთან, რომლიც განსაზღვრავს კონსტიტუციის გადასინჯვის შემთხვევებს. შესაბამისად, იმისათვის, რომ მომავალში გამოირიცხოს გაუგებრობები, მიზანშეწონილად მიმაჩნია ცვლილებები განხორციელდეს კონსტიტუციის გადასინჯვის დებულებებშიც, სადაც უნდა დაფიქსირდეს, რომ გარკვეულ საკითხებზე კონსტიტუციური ცვლილების განხორციელებისას, აუცილებელი იქნება რეფერენდუმის ჩატარება. მნიშვნელოვანია, რომ ასეთი მოთხოვნა არსებობდეს მხოლოდ კონსტიტუციის გარკვეულ, მკაცრად განსაზღვრულ მუხლებთან დაკავშირებით.

10. გარკვეულ საკითხებზე, რომლებიც უშუალოდ ავტონომიებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციაში შედის, მოქმედი კანონმდებლობით შეუძლებელია რეფერენდუმის ჩატარება კონკრეტულ ტერიტორიულ ერთეულში. მიმაჩნია, რომ ადგილობრივ დონეზე რეფერენდუმების ჩატარება უმნიშვნელოვანესი ნაბიჯია დემოკრატიისაკენ. ასეთი რეფერენდუმის მოწყობა გაცილებით უფრო მიზანშეწონილია ვიდრე მთელი სახელმწიფო მასშტაბით. ვფიქრობ, გაცილებით უკეთესი და მომგებიანი იქნება თუ რეფერენდუმები ჩატარდება ადგილობრივ დონეზე გარკვეული მნიშვნელობის ეკონომიკური, სოციალური თუ ყოფითი პრობლემების მოსაგვარებლად, ვიდრე პოლიტიკური საკითხებისა, რომლებიც შესაძლოა დასმულ იქნას საერთო ეროვნულ დონეზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, აუცილებელია, რომ კონსტიტუცია ამ მოთხოვნასაც პასუხობდეს. მიმაჩნია, რომ აუცილებელია იმ კონკრეტული საკითხების განსაზღვრა, რომლებზეც შესაძლებელი იქნება ადგილობრივი რეფერენდუმების მოწყობა. ამ მხრივ შესაბამის ცვლილებებს საჭიროებს, არა მხოლოდ კონსტიტუცია, არამედ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონმდებლობაც.
11. აუცილებელია საქართველოს კონსტიტუციით პარლამენტის ფუნქციები იმდენად გაიზარდოს, რომ მას ჰქონდეს რეალური შესაძლებლობები გააკონტროლოს მთავრობა. უპრიანია თუ ეს ცვლილებები განსაკუთრებულად შეეხება ბიუჯეტთან დაკავშირებულ უფლებამოსილებებს. კერძოდ, აუცილებელია, რომ საქართველოს კონსტიტუციით განისაზღვროს დებულებები, რომლებიც მთავრობას დაავალდებულებს პარლამენტის წინაშე ყოველკვირეულ პასუხისმგებლობას სამთავრობო საათზე წარმოდგენილი ანგარიშის საფუძველზე. ასევე, კონსტიტუციაში უნდა ჩამოყალიბდეს დებულებები, რომლებიც გააძლიერებს საბიუჯეტო პროცესზე საპარლამენტო კონტროლს.

12. საპარლამენტო კონტროლის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით, იმისათვის, რომ ხალხმა მისი წარმომადგენლების საშუალებით მოახერხოს მმართველობითი კონტროლის განხორციელება, მნიშვნელოვანია, რომ რეალურად გამოყენებულ იქნეს პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი საკონტროლო უფლებამოსილებანი. კერძოდ, უნდა გაკონტროლდეს მიღებული ნორმატიული აქტების შესრულების კონტროლი, შეკითხვების დასმა, მთავრობის წევრებიდან ინფორმაციების მიღება.
13. აუცილებელია, რომ უფრო ეფექტიანად იქნეს გამოყენებული სამთავრობო საათები და მათთან ერთად, პარლამენტის რეგლამენტით სავალდებულოდ ჩაითვალოს და დადგინდეს მთავრობის წევრთა რიგითობა არსებული ვითარებისა და მდგომარეობის შესახებ მოხსენების გაკეთების შესახებ. აღნიშნული ღონისძიება, ვფიქრობ პარლამენტის საქმიანობას უფრო ეფექტიანს გახდის და გამოასწორებს კითხვების დაუსმელობის შედეგად არსებულ მძიმე ვითარებას.
14. პარლამენტის როლისა და მისი ფუნქციის უკეთ გამოკვეთის მიზნით, იმისათვის, რომ ხალხის მიერ წარმომადგენლების საშუალებით უზრუნველყოფილი იყოს სახელმწიფო მმართველობისა და კონტროლის განხორციელება, აუცილებელია შეიცვალოს დღეს მოქმედი კონსტიტუციის სადღეისოდ მოქმედი რედაქციის 68-ე მუხლის პირველი პუნქტი, რომლის თანახმადაც საქართველოს პარლამენტი საქართველოს პრეზიდენტს ხელმოსაწერად წარუდგენს «კანონპროექტს» და არა კანონს. მნიშვნელოვანია, რომ გასწორდეს არსებული ჩანაწერი და სიტყვა «კანონპროექტი» შეიცვალოს სიტყვით «კანონი».
15. მნიშვნელოვანია, რომ კონსტიტუციაში ჩაიდოს ისეთი დებულებები, რომლებიც შესაძლებელს გახდის სახალხო დემოკრატიის განხორციელების ორი ფორმის მიერ

ბიბლიოგრაფია

1. არისტოტელე, «ათენელთა სახელმწიფო წყობილება», (ბერძნულიდან თარგმნილია პროფ. ს. ყაუხჩიშვილის მიერ), ქუთაისი 1935 წ.
2. გაული ვოლფგანგ, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, თბილისი, 2002 წ.
3. გოგიაშვილი ომარ, «ილია დღეს, იდეოლოგია, პოლიტიკა», თბილისი 2008 წ.
4. გურგენიძე ვ., საქართველოს პოლიტიკური სისტემის ადაპტირება-ტრანსფორმირების კონცეფცია, თბილისი, 2004 წ.
5. გურგენიძე ვ., საზღვარგარეთის ქვეყნების პოლიტიკურ და სამართლებრივ მოძღვრებათა ისტორია, თბილისი, 2006 წ.
6. გურგენიძე ვ., «პოლიტიკურ-სამართლებრივი აზროვნების ისტორია», ტომი I., ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი 2009 წ.
7. გურგენიძე ვ. პ., გურგენიძე მ. ვ., «პოლიტიკური სისტემის თეორია და პრაქტიკა», თბილისი, 2010 წ.
8. დემეტრაშვილი ა., «საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები», თბილისი 1992 წ.
9. დევიდი რენე, «მსოფლიო საერთაშორისო სამართლებრივი სისტემები», თბილისი 1995 წ.
10. ინწკირველი გ., სახელმწიფოსა და სამართლის თეორია, თბილისი 2003 წ.
11. ინწკირველი გ., «სახელმწიფოსა და სამართლის ზოგადი თეორია», თბილისი, 2003წ.

12. ლობჯანიძე გ., «ქართული სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორია», თბილისი, 2001 წ.
13. ლობჯანიძე გ., «სახელმწიფოსა და სამართლის თეორია (პრობლემები)», ქ. ქუთაისი, 2000 წ.
14. ლოვო ფილიპ, «თანამედროვე დიდი დემოკრატიები», თბილისი, 1990 წ.
15. ლოვო ფილიპ, პარლამენტარიზმი, თბილისი 2005 წ.
16. მაკიაველი ნიკოლო, მთავარი, თბილისი 1984 წ.
17. მაცაბერიძე მალხაზ, «უზენაესი ბატონი ქვეყნისა», თბილისი 2008 წ.
18. მაცაბერიძე მალხაზ, «არჩევნები და საზოგადოება», «მეცნიერება», თბილისი 2003 წ.
19. მახარაძე ომარ, დისერტაცია თემაზე «სახელმწიფო ხელისუფლების პოლიტიკური შტოების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (იაპონიისა და გერმანიის მაგალითზე)», თბილისი 2001 წ.
20. მელქაძე ო., მახარაძე ო., «პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში», (გამომცემლობა ბათუმის უნივერსიტეტი, 2001 წ.)
21. მელქაძე ო., «საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში», თბილისი 1999 წ.
22. მელქაძე ო., «სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა. გამომცემლობა «უფლება», პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი IV, თბილისი 1996 წ.
23. მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996წ.

24. მიქელაძე კ. დ., «დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია და პარლამენტარული რესპუბლიკა», თბილისი, სტამბა საქართველოს მთავრობისა 1918 წ.
25. მეტრეველი ვ., «ნიკო ნიკოლაძის პოლიტიკური და იურიდიული შეხედულებანი», გამომცემლობა «საბჭოთა საქართველო», თბილისი – 1980 წ.
26. მეტრეველი ვ., «ილია ჭავჭავაძის შეხედულებანი სახელმწიფოსა და სამართალზე», თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი 1977 წ.
27. მონტესკიე შ. ლ., კანონთა გონი, თბილისი 1994წ.
28. მჭედლიშვილი გ., «ქართული პარლამენტარიზმის სათავეებთან», გამომცემლობა «ლეგა», თბილისი 2005 წ.
29. რეხვიაშვილი, ჯ. ჯალიაშვილი. მხოჭოლავა, პოლიტოლოგია, თბილისი 1991. წ.
30. რუსო ჟან ჟაკ, «საზოგადოებრივი ხელშეკრულება», თბილისი 1997 წ.
31. რუხაძე ზ. საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი 1999 წ.
32. სავანელი ბ., სამართლის თეორია, თბ. 1993 წ.
33. შაიო ანდრამ, «ხელისუფლების თვითშეზღუდვა», თბილისი 2003 წ.
34. შვარცი ჰერმან, კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, თბილისი 2003 წ.
35. ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი 1999 წ.
36. ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი 1999 წ.
37. ჯავახიშვილი ივ., ტ IV, თბ., 1982წ.

38. ჯავახიშვილი ივ., ქართველი ერის ისტორია, ტ. II, თბილისი, 1965 წ.
39. ჯინჯოლავა ზ., საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტი, თბილისი 1993 წ.
40. ჰეივუდი ენდრიუ, «პოლიტიკური იდეოლოგიები», თბ.; 2004 წ.
41. საპარლამენტო კონტროლი უსაფრთხოების სექტორზე, პრინციპები მექანიზმები, პრაქტიკა (სახელმძღვანელო პარლამენტართათვის 5, 2003 წ.)
42. შესავალი თანამედროვე აზროვნებაში, პირველი წიგნი, ილია ჭავჭავაძის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, გამომცემლობა თბილისი, 2006 წ.
43. ინგლისურ-ქართული იურიდიული განმარტებითი ლექსიკონი, თბილისი 2004 წ.
44. თბილისის ისტორია, ტომი 1., «მეცნიერება», 1990 წ.
45. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1999 წ.
46. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III., თბ., 2006.
47. ფედერალისტური წერილები, ალექსანდრე ჰამილტონის, ჯეიმს მედისონისა და ჯონ ჯეის პოლიტიკური ესეები, გრიგოლ რობაქიძის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი 2008 წ.
48. ჟურნალი «ადამიანი და კონსტიტუცია», 2000 წ.
49. Development of French Politics. E.D.S. Hall, Hayward P.A., Jack.
50. Contemporary Business and E-commerce Law, By Henry R. Cheeseman. 4/e., 2005
51. W. Bagehot, “The English Constitution: The Cabinet,” A. Lijphart, Parliamentary versus Presidential Government, 1992.

52. Business Ethics, Concepts and Cases, Fifth Edition, Manuel G. Velasquez. Santa Clara University, 2002.
53. Robert A. Dahl, Dilemmas of Pluralist Democracy, Yale University, 1982.
54. Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Arend Lijphart, Yale University Press, New Haven and London, 1999.
55. Council of Europe; Local Referendums; "Local and Regional Authorities in Europe," No. 52., p.24, p.26.; Report prepared by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) for the 10th Conference of European Ministers responsible for local Government, The Hague, 15-16 September 1993.
56. "Political Science and Politics"; Number 2; April 2006.
57. "Parties and Voters in France", John Frears, 1991.
58. Elections in Britain A voter's guide, Fifth edition, Dick Leonard and Roger Mortimore.
59. The American Journal of Comparative Law, volume 54, 2006; Published by the American Society of Comparative Law, Inc.
60. The Federalist No. 51, Everyman, 1970.
61. Shifting the Balance? Parliament, the Executive and the British Constitution, Matthew Flinders, Political Studies Association, Oxford, UK, 2002.
62. Daniel Janett., Parliamentary Evaluation in Switzerland and its Effects on Legislative and Administrative Action, 4th ESS Conference October 12-14th 2000, Lausanne, Switzerland.
63. Авакьян С. А. Федеральное собрание – Парламент России, М. РЮНД. 1999, с 29.
64. Арановский К.В., Государственное Право Зарубежных Стран, Москва 1999.
65. Арановский К.В., Государственное Право Зарубежных Стран, Москва 2009.
66. Энтин. Л. М. Разделение Властей, Москва 1995.

67. Салмин А. М. Москва 1997.
68. Ирхин И.У., Зотов В. Д., Политология, Москва 1999.
69. Чиркин В. Е. Государствоведение, М., 1999.
70. Чиркин В. Е. Конституционное Право зарубежных стран, М., 2007.
71. Марченко М.Н., Теория государства и право, 1996.
72. Могунова М. А. Парламенты зарубежных государств, 1999
73. Хабриев Т. А., Парламентское Право Россииб Москваб 2003,
74. Страшун В.А., Конституционное (Государственное) право зарубежных стран, Тема 1-2, общая Часть издательство БЕК, Москва 1996.
75. Маклакова В.В., Иностранное конституционное право, Москва 1997.
76. Златопольский Д.Л., «Государственное право зарубежных стран» , Москва 1999.
77. Мухаев Р.Т. Политология, Москва, 1998.
78. Коток Б.Ф., «Референдум в системе социалистической демократии»
79. Журнал « Закон и право», № 10, 2005.
80. Академия наук СССР, Институт Государство и право, Избирательные системы и партии в Буржуазном Государстве» Автор: В.В. Маклаков, Москва 1979.
81. Петров А.А., “Конституционное регулирование референдумов в Росиской Федерации”, Журнал «Закон и право», № 10., 2005.
82. «Проблемы реализации права граждан на референдуме» , автор: М.М. Курячая, научно юридический журнал « Право и политика», №9(69), 2005.
83. Парламентское Право Росии, Москва 2003.
84. Констибуционное Правосудие в странах СНГ и Балтии, Издательство “Зеркало”, Москва.
85. Конституционное право зарубежных стран, М., 2007.

86. Конституции зарубежных стран, М., 2008.
87. Регламенты в Парламентской Практике, Материалы международной конференции – Регламенты в Парламентской Практике, Пултуск, 1994 г.
88. <http://en.wikipedia.org/wiki/referendum>.
89. www.rada.gov.ua/const/conengl.htm
90. www.folketing.dk/pdf/constitution.pdf (კონსტიტუცია მიღებულია 1953 წელს)
91. www.saeima.lv/lapasenglish/constitution_visa.htm
92. <http://direct-democracy.geschichte-schweiz.ch/switzerlands-system-referendums.html>
93. <http://www.admin.ch/ch/itl/rs/1/c101ENG.pdf>
94. <http://www.riksdagen.se/english/work/scrutinies.asp>
95. [HTTP://www.parliament.gr/english/organ](http://www.parliament.gr/english/organ)
96. [HTTP://www.parlament.ch/e/hompage/ko-au-pvk.htm](http://www.parlament.ch/e/hompage/ko-au-pvk.htm)
97. საქართველოს კონსტიტუცია, თბილისი, 1995 წლის 24 აგვისტო.
98. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, თბილისი, 2004 წლის 17 თებერვალი.
99. «აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე» საქართველოს ორგანული კანონი, მიღებულია 2008 წლის 15 ივლისს.
100. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი «აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ», მიღებულია 2004 წლის 1 ივლისს.
101. საქართველოს ორგანული კანონი «რეფერენდუმის შესახებ», მიღებულია 1996 წლის 15 მაისს.

102. საქართველოს რესპუბლიკის კანონი «რეფერენდუმის შესახებ», მიღებულია 1991 წლის 29 იანვარს.
103. საქართველოს ორგანული კანონი «ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ», მიღებულია 2005 წლის 16 დეკემბერს.
104. საქართველოს ორგანული კანონი სასაქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მიღებულია 2001 წლის 2 აგვისტოს.
105. საქართველოს კანონი «საპარლამენტო ფრაქციის შესახებ», მიღებულია 1997 წლის 16 სექტემბერს.
106. საქართველოს კანონი «საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ», მიღებულია 2004 წლის 11 თებერვალს.
107. საქართველოს კანონი «კონტროლის პალატის შესახებ», მიღებულია 2008 წლის 26 დეკემბერს.

რეფერენდუმი	რეფერენდუმი	რეფერენდუმი
სრულიად	ავტონომიურ	ადგილობრივ
საქართველოში	ერთეულში	ტერიტორიულ
		ერთეულში

რეფერენდუმის საგანი

საკითხები,

რომლებზეც

სავალდებულოდ

ტარდება

რეფერენდუმი

არ არის მოცემული

(აქ აუცილებლად უნდა ფიგურირებდეს კონსტიტუციის პირველი; მე-2; მე-5; მე-8; 73-ე და 74-ე მუხლებში შესაძლო ცვლილებები, აგრეთვე ზოგიერთი სხვა მუხლი, რომელიც შესაძლოა დაემატოს კონსტიტუციას)

საკითხები,

რომლებზეც

შესაძლებელია

ჩატარდეს

რეფერენდუმი

განსაკუთრებით

მნიშვნელოვან

სახელმწიფოებრივ

საკითხებზე¹³⁹

არ არის მოცემული

(კონსტიტუციაში უნდა იყოს გარკვეული განმარტება მხოლოდ ავტონომიურ და ან თვითმმართველ ერთეულში რეფერენდუმის შესაძლებლობაზე. ავტონომიურ ერთეულში სარეფერენდუმოდ დასმული კითხვები არ უნდა

ენინაღმდეგობდეს საქართველოს
კანონმდებლობას)

ადგილობრივი

მმართველობის

ერთეულში

სარეფერენდუმოდ

დასმული

კითხვები

დაკავშირებული

უნდა იყოს

მხოლოდ ამ

სუბიექტის

ადგილობრივ

საკითხებთან და

ისეთ საკითხებთან.

რომლებიც

კანონმდებლობის

შესაბამისად

უშუალოდ შედიან

მის კომპეტენციაში.



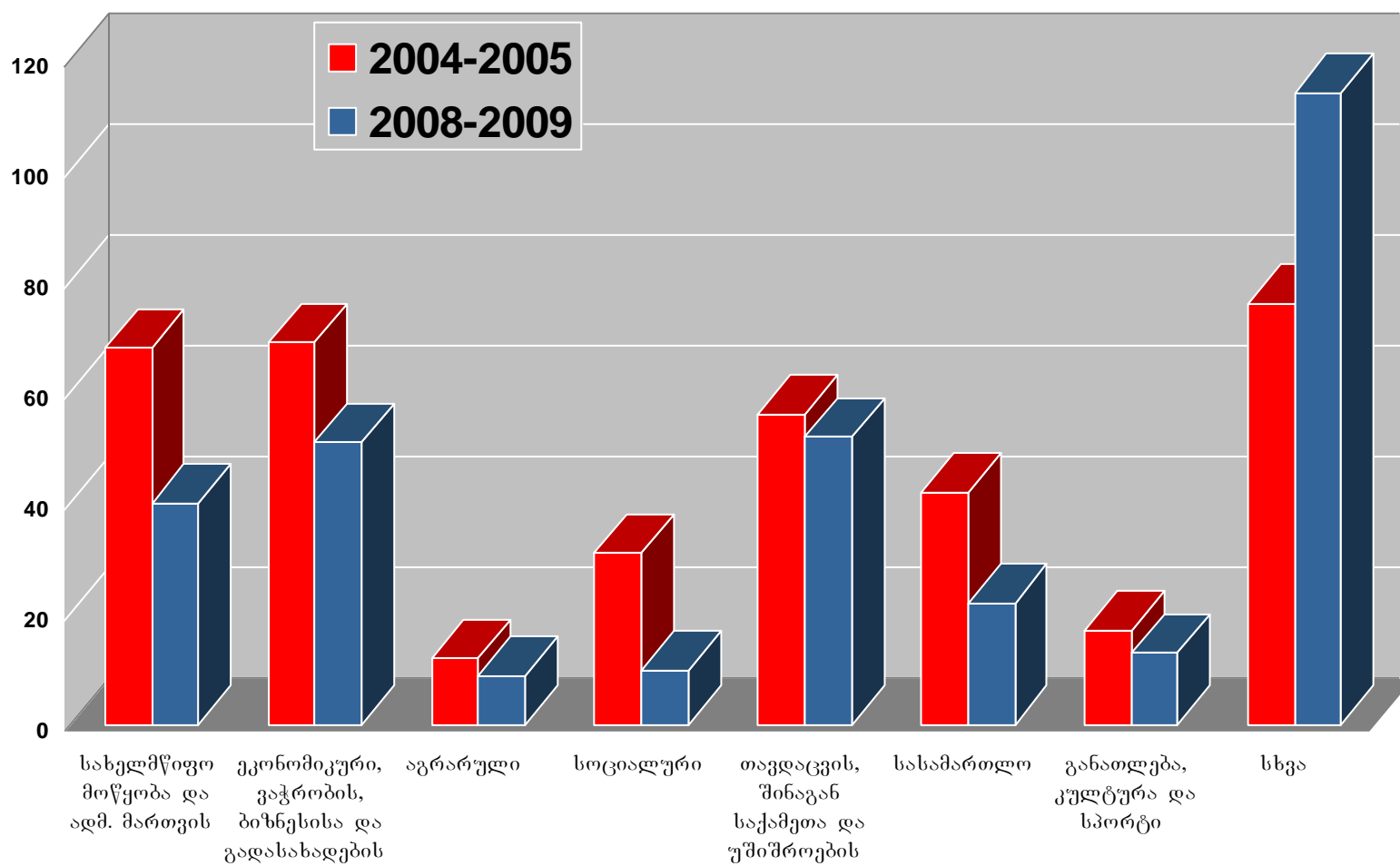
რეფერენდუმი როგორც უშუალო მმართველობის ბანხორციელების საშუალება (გაბრძელება)

ქვეყნები სადაც რეფერენდუმში ხალხის მონაწილეობის ხარისხი მაღალია.
გადაწყვეტილებები მიიღება უშუალოდ ხალხის მიერ მაღალი და საშუალო მნიშვნელობის საკითხებზე
რეფერენდუმები ტარდება როგორც ცენტრალურ ისე ადგილობრივ დონეებზე

ქვეყნები, სადაც ხალხის მონაწილეობის ხარისხი საშუალოა
რეფერენდუმები ტარდება მხოლოდ მნიშვნელოვან საკითხებზე.
შესაძლებელია ტარდებოდეს მხოლოდ ცენტრალურ დონეზე და ნაკლებად ადგილობრივზე (ან საერთოდ არა).

ხალხის მონაწილეობის ხარისხი დაბალია ან საერთოდ არ არის
ასეთ ქვეყნებში გადაწყვეტილებების მიღებაში ხალხი პრაქტიკულად არ მონაწილეობს

წარმომადგენლობითი მანდატის განხორციელების ხარისხი საქართველოს
პარლამენტში



წარმომადგენლობითი მანდატის განხორციელების ხარისხი
საქართველოს პარლამენტში

სფეროები	2004-2005	2008-2009
სახელმწიფო მოწყობა და ადმინისტრაციული მართვის სფერო	18.4%	12.9%
ეკონომიკური, ვაჭრობის, ბიზნესისა და გადასახადების სფერო	18.6%	16.4%
აგრარული სფერო	3.2%	2.9%
სოციალური სფერო	8.3%	3.3%
თავდაცვის, შინაგან საქამეთა და უშიშროების სფერო	15%	16.7%
სასამართლო სფერო	11.3%	7%
განათლება, კულტურა და სპორტი	4.6%	4.2%
სხვა სფეროები	20.4%	36.6%

სქოლიოები

¹ მალხაზ მაცაბერიძე, «არჩევნები და საზოგადოება», «მეცნიერება», თბილისი 2003. გვ. 163.

ავტორის მოსაზრებით რეფერენდუმის ორგვარი ბუნება გამოიხატება მის თვისებაში, რომ მოიტანოს სარგებელი ან ზიანი.

² არისტოტელე, «ათენელთა სახელმწიფო წყობილება» (ბერძნულიდან თარგმნილია პროფ. ს. ყაუხჩიშვილის მიერ), ქუთაისი 1935 წ.

³ შ.ლ. მონტესკიე, «კანონთა გონი», თბილისი 1994 წ. გვ. 37.

⁴ სიტყვა «მინისტრებში» იგულისხმება წარმომადგენლები.

⁵ შ.ლ. მონტესკიე, «კანონთა გონი», გვ. 38.

⁶ ჟან ჟაკ რუსო, «საზოგადოებრივი ხელშეკრულება», თბილისი 1997, გვ. 40.

⁷ მაკიაველი ნ. «მთავარი», თბ., 1984, გვ. 26-27.

⁸ ჟან ჟაკ რუსო, «საზოგადოებრივი ხელშეკრულება», თბილისი 1997, გვ. 89.

⁹ ჟან ჟაკ რუსო, «საზოგადოებრივი ხელშეკრულება», თბილისი 1997, გვ. 90.

¹⁰ ვ.ვ. მეტრეველი, «ილია ჭავჭავაძის შეხედულებანი სახელმწიფოსა და სამართალზე», თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი 1977. გვ. 121.

¹¹ შ.ლ. მონტესკიე, «კანონთა გონი», თბილისი 1994 წ. გვ. 41.

¹² ჭავჭავაძე ი. რჩეული ნაწარმოებები ხუთ ტომად, ტომი IV., თბ., 1987, გვ. 174.

¹³ ჟან ჟაკ რუსო, საზოგადოებრივი ხელშეკრულება, თბილისი 1997 წ., გვ-ები: 20-21.

¹⁴ ფედერალისტური წერილები, ალექსანდრე ჰამილტონის, ჯეიმს მედისონისა და ჯონ ჯეის პოლიტიკური ესეები, გრიგოლ რობაქიძის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი 2008 წ. გვ. 279.

¹⁵ ანდრეაშ შაიო, «ხელისუფლების თვითშეზღუდვა», თბილისი 2003, გვ. 21.

¹⁶ ანდრეაშ შაიო, «ხელისუფლების თვითშეზღუდვა», თბილისი 2003, გვ. 24.

¹⁷ “Political Science and Politics”; Number 2; April 2006; p. 255.

-
- ¹⁸ Elections in Britain A voter's guide, Fifth edition, Dick Leonard and Roger Mortimore, p. 162.
- ¹⁹ The American Journal of Comparative Law, volume 54, 2006; Published by the American Society of Comparative Law, Inc. p. 491.
- ²⁰ Журнал « Закон и право», № 10, 2005. стр. 9.
- ²¹ Маклаков В.В. Избирательные системы и партии в Буржуазном Государстве, академия наук СССР, Институт Государство и право, Москва 1979. стр. 134.
- ²² შაიო ანდრაშ, «ხელისუფლების თვითშეზღუდვა», გვ. 51.
- ²³ შაიო ანდრაშ, «ხელისუფლების თვითშეზღუდვა», გვ. 80; 85.
- ²⁴ მაცაბერიძე მ., «არჩევნები და საზოგადოება», «მეცნიერება», თბილისი 2003. გვ. 158.
- ²⁵ Страшун В.А., Конституционное (Государственное) право зарубежных стран, Тема 1-2, общая Часть издательство БЕК, Москва 1996, с. 389.
- ²⁶ <http://en.wikipedia.org/wiki/referendum>. შემოწმებულია 2007 წლის 5 იანვარს.
- ²⁷ მაცაბერიძე მ., «არჩევნები და საზოგადოება», «მეცნიერება», თბილისი 2003. გვ. 158.; Златопольский Д.Л., « Государственное право зарубежных стран» , Москва 1999. ст.89
- ²⁸ ნიშანდობლივია, რომ «რეფერენდუმის შესახებ» საქართველოს ორგანული კანონით პლებისციტს საკონსულტაციო მნიშვნელობა აქვს.
- ²⁹ Страшун. В.А., Конституционное (Государственное) право зарубежных стран, Тема 1-2, общая Часть издательство БЕК, Москва 1996, стр. 386.
- ³⁰ Страшун. В.А., Конституционное (Государственное) право зарубежных стран, Тема 1-2, общая Часть издательство БЕК, Москва 1996, стр. 395.
- ³¹ <http://en.wikipedia.org/wiki/referendum>. ვებ-გვერდი შემოწმებულია 2008 წლის 5 იანვარს.
- ³² Златопольский Д.Л., « Государственное право зарубежных стран» , Москва 1999. стр. 86-88.
- ³³ Маклакова В.В., Иностранное Конституционное право, Москва 1997. стр. 492.
- ³⁴ Маклакова В.В., Иностранное Конституционное право, Москва 1997. стр. 453.
- ³⁵ Страшун В.А., Конституционное (Государственное) право зарубежных стран, Тема 1-2, общая Часть издательство БЕК, Москва 1996, стр. 390.
- ³⁶ www.rada.gov.ua/const/conengl.htm , შემოწმდა 2007 წლის 9 იანვარს.

³⁷ «ვერხოვნაია რადა» – უკრაინის პარლამენტის სახელწოდება

³⁸ <http://www.folketing.dk/pdf/constitution.pdf> (კონსტიტუცია მიღებულია 1953 წელს) შემოწმებულია 2006 წლის 28 დეკემბერს.

³⁹ ფოლკეტინგი (Folketing) – დანიის ერთპალატიანი პარლამენტი.

⁴⁰ მიღებულია ლატვიის საკონსტიტუციო კრების მიერ 1992 წლის 15 თებერვალს (იხ. www.saeima.lv/lapasenglish/constitution_visa.htm) ვებ-გვერდი შემოწმდა 2006 წლის 28 დეკემბერს.

⁴¹ «სეიმი» - ლატვიის ერთპალატიანი პარლამენტის სახელწოდება.

⁴² Конституционное Правосудие в странах СНГ и Балтии, Издательство “Зеркало”, Москва, стр. 787.

⁴³ <http://direct-democracy.geschichte-schweiz.ch/switzerlands-system-referendums.html> შემოწმებულია 2008 წლის 5 იანვარს.

⁴⁴ მიღებულია ფედერალური კრების მიერ 1998 წლის 18 დეკემბერს და დამტკიცებულია რეფერენდუმზე 1999 წლის 18 აპრილს; იხ: <http://www.admin.ch/ch/itl/rs/1/c101ENG.pdf> - შემოწმებულია 2007 წლის 12 იანვარს.

⁴⁵ Маклакова В.В., Иностранное Конституционное право, Москва 1997, стр. 231.

⁴⁶ ფედერალური კრება - შვეიცარიის ფედერალური პარლამენტის სახელწოდება, რომელშიც შედის ორი პალატა.

⁴⁷ საქართველოს კონსტიტუცია.

⁴⁸ ცნობილადე პაატა, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი 1999, გვ. 186.

⁴⁹ Separation of Power - ინგლისურ-ქართული იურიდიული განმარტებითი ლექსიკონი, თბილისი 2004 წ., გვ. 526.

⁵⁰ Марченко, М. Н. Теория Государство и Право, 1996, стр. 267.

⁵¹ ჯავახიშვილი, ივ. ტომი IV, თბ., 1982 წ., გვ-ები: 172-174.

⁵² თბილისის ისტორია, ტომი I, «მეცნიერება», 1990, გვ-ები: 106-107.

⁵³ ლობჯანიძე გ., ქართული სახელმწიოსა და სამართლის ისტორია, თბილისი, 2001 წ. გვ. 144.

⁵⁴ გ. მჭედლიშვილი, «ქართული პარლამენტარიზმის სათავეებთან», თბილისი 2005, გვ. 24.

-
- ⁵⁵ ჯავახიშვილი ივ., ქართველი ერის ისტორია, თბ., 1965 წ. ტ. II, გვ. 250.
- ⁵⁶ გოგიაშვილი ო., «ილია დღეს. (იდეოლოგია, პოლიტიკა)», თბილისი 2009, გვ. 264.
- ⁵⁷ Энтин. Л. М. Разделение Властей, Москва 1995, ст. 12-11.
- ⁵⁸ მაკიაველი ნ., მთავარი, თბ. 1984, გვ. 26-27.
- ⁵⁹ Жан Боден. Шесть Книг о Государстве. Антология мировой философии В четырех томах. Т. 2. М., 1970, стр.144.
- ⁶⁰ ი. რეხვიაშვილი, ჯ. ჯალაშვილი. მ. ხოჭოლავა, პოლიტოლოგია, თბილისი 1991. წ. გვ. 27.
- ⁶¹ . Энтин. Л. М. Разделение Властей. Москва 1995. стр. 10-11.
- ⁶² იგულისხმება პლემისციტი
- ⁶³ Ирхин И.В., Зотов Д. Политология, М. 1999, стр. 85.
- ⁶⁴ Ирхин И.В., Зотов Д. Политология, М. 1999, стр. 81.
- ⁶⁵ მონტესკიე შ. ლ., კანონთა გონი, თბილისი, 1994წ, გვ. 33.
- ⁶⁶ Ирхин И.В., Зотов Д. Политология, М. 1999, стр. 81.
- ⁶⁷ ფედერალისტური წერილები, ალექსანდრე ჰამილტონის, ჯეიმს მედისონისა და ჯონ ჯეის პოლიტიკური ესეები, გრიგოლ რობაქიძის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი 2008 წ. გვ. 269.
- ⁶⁸ Чиркин В. Е. Государствоведение, М., 1999, стр. 97.
- ⁶⁹ სავანელი ბ., სამართლის თეორია, თბ. 1993 წ. გვ. 121.
- ⁷⁰ გურგენიძე ვ., საქართველოს პოლიტიკური სისტემის ადაპტირება-ტრანსფორმირების კონცეფცია, თბ. 2004 წ. გვ. 188.
- ⁷¹ ფილიპ ლოვო, «თანამედროვე დიდი დემოკრატიები», თბილისი 1990წ., გვ.123.
- ⁷² Энтин. Л. М., Разделение Властей, Москва 1995, стр. 16-18.
- ⁷³ Chaseman Henry R., Contemporary business and E-Commerce Law, 2003. p.9.
- ⁷⁴ Могунова М. А. Парламенты зарубежных государств, 1999.
- ⁷⁵ დემეტრაშვილი ა, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, თბ. 1992 წ. გვ. 4.

⁷⁶ გურგენიძე ვ., «პოლიტიკურ-სამართლებრივი აზროვნების ისტორია», ტომი I, თბ. 2009 წ., გვ. 362.

⁷⁷ W. Bagehot, "The English Constitution: The Cabinet," A. Lijphart, Parliamentary versus Presidential Government, 1992, P 67-69

⁷⁸ რუხაძე ზ. საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი 1999 წ., გვ. 271.

⁷⁹ ფედერალური კრება - შვეიცარიის ფედერალური პარლამენტის სახელწოდება, რომელშიც შედის ორი პალატა.

⁸⁰ ლომაძიძე გ., «სახელმწიფოსა და სამართლის თეორია (პრობლემები)», ქ. ქუთაისი, 2000 წ. გვ. 184.

⁸¹ გურგენიძე ვ., «საზოგადოების პოლიტიკური სისტემის ადაპტირება-ტრანსფორმირება პოსტსაბჭოურ საქართველოში». სადოქტორო დისერტაცია, თბ. 2002 წ. გვ. 157.

⁸² ავტორიტარიზმი ლათინური სიტყვაა და ნიშნავს ძალაუფლებას, გავლენას (Autoritarisme), Словар иностранных слов, стр. 13.

⁸³ Мухаев Р.Т. Политология, Москва, 1998, стр 155.

⁸⁴ მელქაძე ო., «სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა». წიგნი IV, თბილისი 1996 წ. გვ. 38.

⁸⁵ ჯინჯოლავა ზ., საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტი, თბილისი 1993 წ., გვ. 41.

⁸⁶ მელქაძე ო., «საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში», თბილისი 1999 წ. გვ. 77.

⁸⁷ შაიო ანდრაშ, «ხელისუფლების თვითშეზღუდვა», თბ., 2003. გვ 211.

⁸⁸ მელქაძე ო., «სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა», წიგნი IV, თბ., 1996 წ. გვ-ები. 41; 43.

⁸⁹ The Federalist No. 51, Everyman, 1970, P. 264

⁹⁰ Arend Lijphart, Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Yale University Press, New Haven and London, 1999., p. 187.

⁹¹ მიქელაძე კ. დ., «დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია და პარლამენტარული რესპუბლიკა», თბ., 1918 წ. გვ. 24.

⁹² მაგაბერიძე მ., «უზენაესი ბატონი ქვეყნისა», თბილისი 2008 წ. გვ. 54.

⁹³ ინტერნეტ რესურსები: [Http://www.parliament.gr/english/organ](http://www.parliament.gr/english/organ) ,

[HTTP://www.riksdagen.se/english/work/scrutinies.asp](http://www.riksdagen.se/english/work/scrutinies.asp) , [HTTP://www.parlament.ch/e/homepage/ko-au-pvk.htm](http://www.parlament.ch/e/homepage/ko-au-pvk.htm) .

⁹⁴ Энтин. Л. М. Разделение Властей, Москва 1995, ст. 23.

⁹⁵ Энтин. Л. М. Разделение Властей, Москва 1995, ст. 25-27.

⁹⁶ Страшун В.А., Конституционное (Государственное) право зарубежных стран, Тема 1-2, общая Часть, Москва 1996.стр. 177.

⁹⁷ Страшун В.А., Конституционное (Государственное) право зарубежных стран, Тема 1-2, общая Часть, Москва 1996.стр.488.

⁹⁸ Энтин. Л. М. Разделение Властей, Москва 1995, ст. 65.

⁹⁹ Энтин. Л. М. Разделение Властей, Москва 1995, ст. 70.

¹⁰⁰ Энтин. Л. М. Разделение Властей, Москва 1995, ст. 83.

¹⁰¹ Страшун В.А., Конституционное (Государственное) право зарубежных стран, Тема 1-2, общая Часть, Москва 1996. стр. 488.

¹⁰² Энтин. Л. М., Разделение Властей, Москва 1995, ст.82.

¹⁰³ საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, თბ., 1999 წ. გვ. 221.

¹⁰⁴ Авакьян С. А. Федеральное собрание – Парламент России, М. 1999, стр 29.

¹⁰⁵ Парламентское Право России, М., 2003 стр. 336.

¹⁰⁶ Т. А. Хабриев, Парламентское Право России, М., 2003, стр. 336-341

¹⁰⁷ Энтин. Л. М. Разделение Властей, Москва 1995, стр. 105-107.

¹⁰⁸ Энтин. Л. М. Разделение Властей, Москва 1995, стр. 112.

¹⁰⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, მიღებულია 1995 წლის 24 აგვისტოს.

¹¹⁰ საქართველოს რესპუბლიკის კანონი «რეფერენდუმის შესახებ», მიღებულია 1991 წლის 29 იანვარს.

¹¹¹ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, მიღებულია 1995 წლის 24 აგვისტოს.

¹¹² ამ საკითხს ქვემოთ შევხებით, როდესაც საუბარი იქნება უშუალოდ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის გადაწყვეტილებებზე.

¹¹³ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი «საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შესახებ», მიღებულია 2005 წლის 23 თებერვალს.

¹¹⁴ დსთ - დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის აბრევიატურა.

¹¹⁵ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2007 წლის 17 იანვრის 02-02/45 წერილი (149 გვერდზე). ამ წერილით წარმოდგენილია პასუხი კითხვებზე: საქართველოს დამოუკიდებლობის პერიოდის შემდგომ ჩატარებული რეფერენდუმების შესახებ სრული დოკუმენტაცია, რომლებიც მოიცავს რეფერენდუმების საკითხებსა და შედეგებს; ამავე პერიოდში ჩატარებული პლემბისციტების შესახებ მონაცემები; რეფერენდუმის ჩატარების შესახებ მოთხოვნებისა და მათზე ოფიციალური უარის (დასკვნების) შესახებ ინფორმაცია.

¹¹⁶ 1991 წლის 31 მარტის რეფერენდუმის საფუძველზე 1991 წლის 9 აპრილის საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტი.

¹¹⁷ მიღებულია 1995 წლის 24 აგვისტოს.

¹¹⁸ ცენტრალური საარჩევნო კომისია.

¹¹⁹ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2007 წლის 17 იანვრის 02-02/45 წერილი (149 გვერდზე). ამ წერილით წარმოდგენილია პასუხი კითხვებზე: საქართველოს დამოუკიდებლობის პერიოდის შემდგომ ჩატარებული რეფერენდუმების შესახებ სრული დოკუმენტაცია, რომლებიც მოიცავს რეფერენდუმების საკითხებსა და შედეგებს; ამავე პერიოდში ჩატარებული პლემბისციტების შესახებ მონაცემები. რეფერენდუმის ჩატარების შესახებ მოთხოვნებისა და მათზე ოფიციალური უარის (დასკვნების) შესახებ ინფორმაცია.

¹²⁰ საინიციატივო ჯგუფში შედიოდა: ნანა კაკაბაძე, პაატა გაჩეჩილაძე, გივი მიქანაძე, ნატო შავლაყაძე, ელისო ამირეჯიბი, გია იაკობაშვილი, კობა ბოჭორიშვილი, გელა ნიკოლაიშვილი.

¹²¹ ჯგუფის შემადგენლობაში შედიოდა: გულიკო დვალი, კახა ნიქაბაძე, ალექსანდრე ფარჯანაძე, გორგი ყორღანაშვილი.

¹²² საქართველოს კონსტიტუციური კანონი «საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ» (მიღებულია 2005 წლის 23 თებერვალს) ეს არის კანონის მიღება, ცვლილება საკანონმდებლო აქტში, რაც

ცალკე აღებული დამოუკიდებლად წარმოადგენს ახალ კანონს (კონსტიტუციურ კანონს). ასე, რომ ამ შემთხვევაში თავისუფლად შეიძლება იმის მტკიცება, რომ რეფერენდუმის ჩატარებამ (რომელსაც «რეფერენდუმის შესახებ» ორგანული კანონის 28-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, აქვს პირდაპირი მოქმედების ძალა და საბოლოო) გამოიწვია კანონის მიღება.

¹²³ რეფერენდუმის მოწყობა არ შეიძლება კანონის მისაღებად ან გასაუქმებლად

¹²⁴ ეს იმ შემთხვევაში თუ ვსაუბრობთ კონსტიტუციის დღეს არსებულ რედაქციაზე. წინააღმდეგ შემთხვევაში კონსტიტუციაში შესაბამისი ცვლილებების შეტანის შემდეგ, შესაძლებელია განისაზღვროს კონკრეტული შემთხვევები როდესაც შესაძლებელი იქნება თუნდაც კონსტიტუციური კანონის მიღება.

¹²⁵ Council of Europe; Local Referendums; “Local and Regional Authorities in Europe,” No. 52., p.24, p.26.; Report prepared by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) for the 10th Conference of European Ministers responsible for local Government, The Hague, 15-16 September 1993.

¹²⁶ A.A. Petrov, “Конституционное регулирование референдумов в Российской Федерации” стр.7., Журнал «Закон и право», № 10., 2005.

¹²⁷ «შევარდნაძეს არ სურდა რეფერენდუმის გამართვა, რადგან სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ კანონით დადგენილი იყო, რომ პარლამენტი კონსტიტუცია 2/3 უმრავლესობით მიიღებდა... იმავედროულად შევარდნაძეს ემინოდა, რომ კონფლიქტების შედეგად ჩამოშორებული რეგიონების გამო, შეუძლებელი იქნებოდა რეფერენდუმის ჩატარება მთელ საქართველოში ... ხმალაძეს რეფერენდუმის ჩატარება არ სურდა სამი მიზეზის გამო: ერთი მხრივ, პარლამენტში ყოველთვის შეიძლება წინადადებაში გარკვეული ცვლილებების შეტანა, რეფერენდუმში დაყენებულ წინადადებაში კი არა. მეორე მიზეზი იყო რეფერენდუმით ხალხის კლავ გაყოფის საშიშროება».

გაული ვოლფგანგ, «კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში», თბილისი 2002, გვ. 87.

¹²⁸ Курячая М.М., «Проблемы реализации права граждан на референдуме», журнал «Право и политика», №9(69), 2005., стр. 12.

¹²⁹ იხილეთ ნაშრომზე თანდართული დანართი 1 ორ გვერდზე.

¹³⁰ ცხრილში შევსებული უჯრები აჩვენებს თუ რა მდგომარეობაა სადღეისოდ. ხოლო ხაზგასმული და დახრილი ჩანაწერი მიუთითებს იმ ცვლილებებს, რომელთა განხორციელებაც აუცილებლად მიგვაჩნია.

¹³¹ «რეფერენდუმის შესახებ» საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლები: მე-16, მე-20, 21-ე, 26-ე და სხვ.

¹³² საქართველოს კონსტიტუცია, თბ., 1995 წლის 24 აგვისტო.

¹³³ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, თბილისი, 2004 წლის 17 თებერვალი.

¹³⁴ ჟურნალი «ადამიანი და კონსტიტუცია», 2000 წ. გვ. 76.

¹³⁵ წყარო:

1. საქართველოს პარლამენტის აპარატის 2010 წლის 12 იანვრის 245/3-5 წერილი (68 ფურცლად);
2. საქართველოს პარლამენტის აპარატის მიერ ელექტრონული საშუალებებით მოწოდებული ინფორმაცია.

¹³⁶ წყარო – საქართველოს პარლამენტის აპარატი (12.01.2010 წ. 245/3-5 წერილი).

¹³⁷ შ.ლ. მონტესკიე, კანონთა გონი, თბილისი 1994წ. გვ. 41.

¹³⁸ ამ ცხრილის შედგენისას გამოყენებულია სხვა მსგავსი ცხრილის მოდელი, თუმცა ცხრილი შეცვლილია და მორგებულია ჩვენი ნაშრომის სტრუქტურაზე და კვლევის საგანზე.

¹³⁹ გაურკვეველი, ბუნდოვანი და შესაბამისად რთულია დადგინდეს თუ რა არის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი საკითხი და რა არა.