

საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისია

საქართველოს კონსტიტუციის
ახალი რედაქციის განვრცობილი
კონცეფცია

თბილისი

2010 წლის 9 აპრილი

3. 62mof

3 1. 223

Amphibian

7. 224-23

1. 50m

2. 6mof

5. 1mof

8. 6mof

საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისია

საქართველოს კონსტიტუციის
ახალი რედაქციის განვრცობილი
კონცეფცია

თბილისი
2010 წლის 9 აპრილი

საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისია შეიქმნა 2009 წლის 1 მაისს. კომისია მუშაობს სრულიად დამოუკიდებლად, მხოლოდ საზოგადოებრივ საწყისებზე, რაიმე დაფინანსების გარეშე.

კომისია გულითად მადლობას უხდის ბ-ნ იური ტაბუცაძესა და ბ-ნ ვახტანგ ხმალაძეს „საქართველოს კონსტიტუციის ზოგიერთი ნაწილის ახალი რედაქციის“ პროექტის მოწოდებისათვის, რომლის დიდი ნაწილიც ასახულია კომისიის მიერ წარმოდგენილ პროექტში.

ასევე, მადლიერებით გვინდა მოვიხსენიოთ მოწვეული ექსპერტები ვახტანგ თორდია, კონსტანტინე კანდელაკი, დავით ლოსაბერიძე და თენგიზ შერგელაშვილი ნაყოფიერი თანამშრომლობისა და ტერიტორიული მოწყობის კონცეფციის შემუშავებაში შეტანილი მნიშვნელოვანი წვლილისათვის.

გულითად მადლობას ვუძღვნით ქალბატონ ნაირა გელაშვილსა და „კაკასიურ სახლს“ დაუშურებელი და ქმედითი თანადგომისათვის.

კომისიის შემადგენლობა: ოთარ ბენიძე, ოთარ გამყრელიძე, ეკატერინე გასიტაშვილი, ნინო გვენეტაძე, გიორგი ინაური, ვალერიან ლორია, ლია მუხამაგვია, მერაბ ტურავა, მინდია უგრეხელიძე, ზვიად ქორიძე, ზაქარია ქუცნაშვილი, ნინო ციხისთავი, ვახტანგ ძაბირაძე, ვახტანგ ხმალაძე, გიორგი ხუციშვილი, ზაურ ჯინჯოლავა, ზურაბ ჯიბლაშვილი.

ვებ-გვერდი: www.konstitucia.ge
ელ. ფოსტა: konstitucia@gmail.com

© საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისია

ISBN 978-9941-0-2364-4

თბილისი, 2010 წლის 9 აპრილი

ს ა რ ჩ ე ვ ი

I. შესავალი

II. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი

მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები

სახალხო ქომაგი (ომბუდსმენი)

სოციალური სფერო

სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება

III. არჩევნები

საარჩევნო ადმინისტრაციის შექმნის წესი

ამომრჩეველთა სიის შედგენის წესი

საარჩევნო სისტემა

IV. უმრავლესობა და ოპოზიცია

V. პარლამენტის, პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთობა

მთავრობის შექმნა

პარლამენტი – მთავრობა

პარლამენტი – პრეზიდენტი

პრეზიდენტი – მთავრობა

VI. პარლამენტი

ერთპალატიანი თუ ორპალატიანი პარლამენტი?

საარჩევნო ცენზი

პარლამენტის უფლებამოსილების ვადა და პირველი შეკრება

პარლამენტის რეგლამენტი

პარლამენტის წევრის იმუნიტეტი

საგანგებო პროკურორი

იმპიჩმენტი

კითხვა და შეკითხვა (ინტერპელაცია)

პრეზიდენტის დეკრეტის დამტკიცება

სამართლებრივი აქტები

VII. პრეზიდენტი

პრეზიდენტის აქტების თანახელმოწერა (კონტრასიგნაცია)

იმუნიტეტი

პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადადღე შეწყვეტა

პრეზიდენტის არჩევა

VIII. აღმასრულებელი ხელისუფლება

მთავრობა

გამოძიების სახელმწიფო დეპარტამენტი

პროკურატურა

IX. სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი

სახელმწიფო ბიუჯეტი

კონტროლის პალატა

სტატისტიკის სახელმწიფო სამსახური

საგადასახადო სისტემა

X. სახელმწიფოს თავდაცვა

ეროვნული თავდაცვის საბჭო

სამხედრო ძალების გამოყენება

XI. სასამართლო ხელისუფლება

მოსამართლის ასაკობრივი და ნამსახურობის ცენზები

მოსამართლის თანამდებობაზე გამწესება

მოსამართლის იმუნიტეტი

სოციალური გარანტიები

მართლმსაჯულების საბჭო

საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება

XII. ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა და ადგილობრივი თვითმმართველობა

XIII. კონსტიტუციის გადასინჯვა

I. შესავალი

თხუთმეტი წლის შემდეგ საქართველოში მეორედ დაიწყო კონსტიტუციის შემუშავება, რაც ცხადყოფს, რომ პირველი მცდელობა ქვეყანაში კონსტიტუციური მართლწესრიგის დამყარებისა მარცხით დასრულდა. ეს მარცხი ფაქტობრივად ჯერ კიდევ 2003 წლის „ვარდების რევოლუციამ“ დაადასტურა, როდესაც ვერ მოხერხდა კრიზისის მშვიდობიანი, კონსტიტუციური გზით დაძლევა და ხელისუფლების ცვლილება ძალადობრივი მეთოდით განხორციელდა. „რევოლუციურმა“ ხელისუფლებამ მაშინვე შეცვალა არსებული საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელი სახელმწიფოს მოწყობის იმ მოდელით, რომელიც თეორიაში სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის სახელწოდებითაა ცნობილი, და რომელშიც არსებითად არის დარღვეული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი. განუზომლად გაიზარდა პრეზიდენტის უფლებამოსილება ხელისუფლების სხვა განსტოებათა ხარჯზე, რამაც, კრიზისული სიტუაციის მშვიდობიანი და კონსტიტუციური გზით დაძლევის ნაცვლად, ხელი შეუწყო ახალი კრიზისული სიტუაციის ჩამოყალიბებას და, რაც მთავარია, მის სწრაფ ესკალაციას („ვარდების რევოლუციის“ გამომწვევი კრიზისის მომწიფებას რვა წელი დასჭირდა (1995 – 2003), ხოლო ახალი კრიზისის ჩამოყალიბებას – ოთხი (2003 – 2007)).

მორიგი მცდელობაც მარცხით რომ არ დასრულდეს, კონსტიტუციის შემუშავების პროცესი და მისი შედეგი არ უნდა განვიხილოთ მხოლოდ სამართლებრივი პოზიციიდან, პოლიტიკური და სოციალური პროცესებისაგან მოწყვეტით და მათ გაუთვალისწინებლად. ამასთან, სრულად უნდა იქნეს დაცული კონსტიტუციონალიზმის პრინციპები, რომლებიც გულისხმობს როგორც ხელისუფლების, ისე ხალხის გონივრულ ფარგლებში ბოჭვას.

ხელისუფლების მოწყობის არაერთი მოდელი არსებობს, რომელიც აკმაყოფილებს კონსტიტუციონალიზმის პრინციპებს და, ერთი შეხედვით, არსებითი მნიშვნელობა არ უნდა ჰქონდეს, თუ რომელს ავირჩევთ. თუმცა, ყველა მოდელი ერთნაირად ვერ მოერგება კონკრეტულ სახელმწიფოს. ყოველი ქვეყანა ხომ უნიკალურია თავისი ისტორიული გამოცდილებით, განვლილი გზით, ტრადიციებით, კულტურით, ქვეყანაში ჩამოყალიბებული ურთიერთობებითა და კონსტიტუციის მიღების დროს არსებული მდგომარეობით. შესაბამისად, პირველი და უმთავრესი ამოცანა, რომელიც საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისიის წინაშე იდგა, იყო სახელმწიფოს მოწყობის სათანადო კონსტიტუციური მოდელის შერჩევა.

სახელმწიფოს მოწყობის მოდელის შერჩევასა უაღრესად მნიშვნელოვანია გავითვალისწინოთ, რომ კონსტიტუციონალიზმის პრინციპების დაცვა სასურველი მიზნის მიღწევის მხოლოდ აუცილებელი, მაგრამ არასაკმარისი პირობაა. საქმე ისაა, რომ ამ პრინციპების შესაბამისი სხვადასხვა მოდელი ხელისუფლების ქმედითობისა და პარლამენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის გაკონტროლების სხვადასხვა ხარისხით ხასიათდება. იმავდროულად, მოდლები

განსხვავდება პოლიტიკური კრიზისის მდგომარეობის შექმნის მეტ-ნაკლები ალბათობით და ამ მდგომარეობიდან „რბილად“ გამოსვლის შესაძლებლობით ან შეუძლებლობით.

მსოფლიოში გავრცელებულია ხელისუფლების კონსტიტუციური მოწყობის სამი ფორმა: საპარლამენტო, საპრეზიდენტო და ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემები. თითოეულ მათგანს გააჩნია როგორც დადებითი, ასევე უარყოფითი მხარეები. ამიტომ ვცადეთ, ერთი მხრივ, მოგვეხდინა კონსტიტუციურ მოწყობათა შედარებითი ანალიზი, ხოლო, მეორე მხრივ, შეგვეფასებინა ქვეყნაში არსებული საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ვითარება, წარმოგვეჩინა ის პრობლემები, რომლებიც ხელს უწყობენ კრიზისის წარმოქმნას და, რაც მთავარია, ჩავწვდომოდით პრობლემათა წარმოქმნის გენეზისს.

ჩვენი აზრით, მხოლოდ ამგვარი მიდგომა გახდის შესაძლებელს არა მარტო სწორად შეგვეჩინა სახელმწიფოს მოწყობის ფორმა ზოგადად, არამედ, კონსტიტუციონალიზმის ჩარჩოებში, თავად შერჩეული სისტემის შიგნით შეგვემუშავებინა მისი ისეთი ვარიანტი, რომელიც სწრაფად და ეფექტურად მოაგვარებდა არსებულ პრობლემებს და, ამასთანავე, თავიდან აგვაცილებდა მოსალოდნელ გართულებებს.

საყოველთაოდ ცნობილია, რომ კონსტიტუციონალიზმი ხელისუფლების საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო განშტოებათა შორის ურთიერთქმედების, ურთიერთკონტროლისა და გაწონასწორების პრინციპს ეფუძნება. ხელისუფლების განშტოებათა შორის ურთიერთქმედების გარეშე სახელმწიფოს მართვა ვერ განხორციელდება, რაც ქმნის ანარქიის საფრთხეს. ასევე, გაშტოებათა შორის წონასწორობის დარღვევა ხელს უწყობს დიქტატურის, უკეთეს შემთხვევაში კი – ავტორიტარული მმართველობის ჩამოყალიბებას. ორივე შემთხვევაში სასამართლო, როგორც ხელისუფლების დამოუკიდებელი განშტოება, კარგავს თავის ძირითად ფუნქციას – „ქმნას“, „გააჩინოს“, დაამკვიდროს სამართალი. ამიტომ, როდესაც ჩვენ კონსტიტუციის მოდელის შერჩევაზე ვფიქრობდით, უპირველესად, ჩვენი რეალობის გათვალისწინებით, ვცდილობდით გაგვეჩვენა, რამდენად მდგრადი იქნებოდა ესა თუ ის სისტემა ზემოხსენებული საფრთხეების მიმართ.

საქართველოში ბოლო 20 წლის განმავლობაში მიმდინარე საზოგადოებრივ-პოლიტიკური პროცესი რადიკალური დაპირისპირებით ხასიათდებოდა, რაც ხელს უწყობდა ქარიზმატული ლიდერების წარმოშობას. ხოლო ასეთი ლიდერის ხელისუფლებაში მოსვლით ქვეყანაში დაპირისპირების ახალი ეტაპი იწყებოდა, რადგან ყოველი მათგანი საკუთარი ძალაუფლების განვრცობას ახდენდა. ამ პროცესს ხელს უწყობდა ის ფაქტორიც, რომ გამარჯვებული პოლიტიკური ძალა, რომელიც, ბუნებრივია, უმრავლესობას წარმოადგენდა, ფაქტობრივად, ერთპარტიულ მმართველობას აყალიბებდა. ეს საშუალებას აძლევდა ქარიზმატულ ლიდერს ხელისუფლებაში მოსვლის პირველსავე ეტაპზე, მოსახლეობის ნდობისა და

მხარდაჭერის ფონზე, უმტკივნეულოდ და ზედმეტი ძალისხმევის გარეშე მოეხდინა ძალაუფლების ერთ ხელში კონცენტრაცია და მისი კონსტიტუციური წესით დაკანონება. იმავდროულად, სახელმწიფო-ბიუროკრატიულ აპარატში ძველი კადრების ახლებით ჩანაცვლების პროცესი მიმდინარეობდა, რაც იწვევდა პოლიტიკური უმრავლესობის მმართველობიდან ერთპარტიულ მმართველობაზე გადასვლას, ხოლო ბიუროკრატიული აპარატის ლამის სრული ჩანაცვლების შემდეგ, ერთპარტიული მმართველობა მართვის ერთპარტიულ სისტემად ყალიბდებოდა, რადგან ხდებოდა სახელმწიფო და პარტიული სტრუქტურების შერწყმა (სამწესხაროდ, კომუნისტებისაგან მემკვიდრეობით მიღებული მართვის ერთპარტიული სისტემა დამოუკიდებლობის პერიოდშიც უცვლელი დარჩა, იმ განსხვავებით, რომ გაჩნდა პოლიტიკური ოპოზიცია, რომელსაც დემოკრატიის დეკორაციული ფუნქცია აქვს). თუმცა, პროცესი ამით არ სრულდება; იწყება მეორე ეტაპი, როდესაც „ასპარეზზე“ უკვე მართვის ერთპარტიული სისტემა გამოდის და ცდილობს კონტროლქვეშ მოაქციოს საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფერო – განათლება, კულტურა, მეცნიერება, მედიცინა, მედია საშუალებები, ბიზნესი და ა.შ. ამგვარად, მართვის ერთპარტიული სისტემა იძენს რეპრესიულ ფუნქციას, რაც დასაბამს აძლევს გაუცხოების პროცესს ხელისუფლებასა და ხალხს შორის. იწყება კრიზისული ვითარების ჩამოყალიბება. ხელისუფლება აცნობიერებს, რომ მისთვის ძალაუფლების წყაროს ხალხი უკვე აღარ წარმოადგენს და ძალაუფლების შენარჩუნება მხოლოდ რეპრესიული აპარატის გამოყენებით შეუძლია. ეს აფართოებს რეპრესიული აპარატის მოქმედების არეალს, ზრდის აგრესიის ხარისხს და ამკვიდრებს მმართველობის ავტორიტარულ წესს. ხელისუფლების შემაკავებელი ფაქტორი, უბრალოდ, აღარ არსებობს, რადგან პოლიტიკურ ოპოზიციას არ გააჩნია რეალური კონსტიტუციური ბერკეტები, რათა იმთავითვე წინ აღუდგეს ხელისუფლების (უმრავლესობის) ავტორიტარულ მისწრაფებებს, ხოლო სამოქალაქო სექტორი და თავისუფალი მედია, იმავე პოლიტიკურ ოპოზიციასთან ერთად, ვერ ახერხებს ძლიერი სამოქალაქო პროტესტის ორგანიზებას, ვინაიდან გაუცხოების პროცესი მოსახლეობაში ჯერ კიდევ სუსტია. სწორედ ამ სამოქალაქო აქტივობის უკმარისობის პერიოდში ახერხებს ხელისუფლება მორჩილი სახელმწიფო-ბიუროკრატიული აპარატის შექმნას. ამის დაძლევა შეუძლებელია, როდესაც ხელისუფლება მოსახლეობის მხარდაჭერას კარგავს, რეველუციებითლა ვახერხებთ, ჯერჯერობით მაინც. ამიტომ სახელმწიფოს პოლიტიკური მოწყობის ფორმის არჩევისას იმაზე კი არ უნდა ვფიქროთ, რომელი მოდელია უფრო მისაღები ამა თუ იმ პიროვნების ან პოლიტიკური და სოციალური ჯგუფისათვის, არამედ იმაზე, თუ რომელი მოდელი უფრო ეფექტიანად გადაწყვეტს ეროვნული სახელმწიფოს არსებობასთან და დემოკრატიულ განვითარებასთან დაკავშირებულ პრობლემებს, აგრეთვე, რომელი მოდელი უფრო დაგვიცავს ნებისმიერი მმართველის მიერ ძალაუფლების მიტაცებისა თუ სხვა ვოლუნტარისტულ მოქმედებათაგან.

საპრეზიდენტო მმართველობა რომ ვერ მოერგო ჩვენს ეროვნულ ხასიათს და, სამწუხაროდ, ჯერ კიდევ საბჭოური მენტალიტეტით იკვებება, ამას განვლილი ოცწლიანი პერიოდიც ადასტურებს. ცნობილია, რომ იმ ქვეყნებში, სადაც სამოქალაქო სექტორი სუსტია, მოსახლეობის სამოქალაქო თვითშეგნება დაბალი, ხოლო სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა მძიმე, საპრეზიდენტო მმართველობა მუდმივი დაპირისპირებისა და დესტაბილიზაციის წყარო ხდება. უფრო მეტიც, ვინაიდან მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელში პარლამენტი და პრეზიდენტი თითქმის დამოუკიდებელ სახელმწიფო ინსტიტუტებს წარმოადგენენ უაღრესად სუსტი ურთიერთკავშირისა და ურთიერთკონტროლის თვალსაზრისით, ძალიან დიდია ცდუნება და შესაძლებლობა იმისა, რომ აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ (პრეზიდენტმა) ავტორიტარული მმართველობა განახორციელოს, განსაკუთრებით ისეთ ქვეყნებში, სადაც საზოგადოებრივი შემაკავებელი ფაქტორი ან არ არსებობს, ან მისი რეაქცია იგვიანებს. მსგავსი ვითარება ყალიბდება ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობის პირობებშიც. არადა, ზშირად სწორედ აღნიშნული სისუსტეების დაძლევის სულისკვეთებით კეთდებოდა ზოლმე არჩევანი ძლიერი საპრეზიდენტო მმართველობის სასარგებლოდ. შესაბამისად, დასაძლევნი ხდება ეს კიდევ ერთი მცდარი საზოგადოებრივი განწყობა.

ყოველივე ზემოთქმულის გათვალისწინებით, მივედით იმ დასკვნამდე, რომ სანამ ქვეყანაში საპრეზიდენტო ან ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობა იქნება, ვერ ავცდებით მმართველობის ავტორიტარულ ფორმას, სახელმწიფო სტრუქტურების ფაქტობრივ პოლიტიზაციას, საკუთრების მუდმივ გადანაწილებას, თავისუფალი მედიისა და ბიზნესის დატერორებას, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა იგნორირებას და, რაც მთავარია, ხელისუფლების რეკოლუციური გზით ცვლას.

ამ მდგომარეობიდან თავის დაღწევა შესაძლებელია სახელმწიფო მოწყობის ისეთი მოდელით, რომელიც უფრო მეტად შეუწყობს ხელს ეროვნულ კონსოლიდაციას, ეკონომიკურ განვითარებასა და საზოგადოებრივი ცხოვრების ლიბერალურ-დემოკრატიულ პრინციპებზე თანდათან გადაყვანას. ეს კი შეუძლებელია პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქვეყნის სოციალურ-პოლიტიკურ ძალთა რეალური ჩართვის, სტაბილური საკანონმდებლო ბაზისა და პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი სტაბილური მთავრობის გარეშე. ამასთან, სრულად უნდა იქნეს დაცული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, რაც გულისხმობს ხელისუფლების განშტოებათა შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნას, ქმედით ურთიერთკონტროლს (ურთიერთშეკავებას) და გაწონასწორებას.

ჩვენი აზრით, ასეთ სისტემას წარმოადგენს საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელი, კერძოდ მისი ისეთი ვარიანტი, რომელშიც, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფილია მთავრობის სტაბილურობა, ხოლო, მეორე მხრივ, პოლიტიკურ ოპოზიციას რეალური ბერკეტები აქვს ხელისუფლების საქმიანობაზე ქმედითი და

დროული კონტროლის განსაზოვრციელებლად. ამასთან, აუცილებელია ისეთი საარჩევნო სისტემის შემოღება, რომელიც მოგვეცემს ამომრჩეველთა ნების შესატყვისი შედეგის მიღებისა და, შესაბამისად, ქვეყანაში მოქმედი ძირითადი პოლიტიკური ძალების პარლამენტში წარმოდგენის შესაძლებლობას.

მართალია, მმართველობის საპარლამენტო მოდელი არ წარმოადგენს რაღაც „ჯადოსნურ კვერთხს“, რომლის ერთი შეხება საკმარისი აღმოჩნდება ჩვენი პრობლემების მოსაგვარებლად, მაგრამ სახელმწიფოს მოწყობის ეს სისტემა, სხვებისაგან განსხვავებით, საშუალებას იძლევა, კონსტიტუციის ფარგლებში და მის საფუძველზე, თავად სისტემის შიგნით უკეთ გადავჭვრათ ყველა ის პრობლემა, რომელიც ხელს უშლის დემოკრატიული ინსტიტუტების ჩამოყალიბებას.

სრულიად განსაკუთრებულ მიდგომას და გააზრებას საჭიროებს სასამართლო ხელისუფლება, რომელიც, მართალია, უშუალოდ არ მონაწილეობს პოლიტიკურ ცხოვრებაში, მაგრამ მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს მის ხასიათსა და სტაბილურობას.

ძველისძველი სიბრძნე ღაღადებს, რომ „არა არს მშვიდობა სამართლიანობის გარეშე...“; ეს ის სამართლიანობაა, რომლის დასამკვიდრებლად ნებისმიერ დემოკრატიულ საზოგადოებაში, უწინარესად და უპირატესად, სასამართლოა მოწოდებული. საკუთრივ საქართველოს გამოცდილებამაც არაერთგზის დაადასტურა, რომ სიმშვიდე და ჰარმონია ვერასგზით დამკვიდრდება, ვიდრე მართლმსაჯულება პოლიტიკური წინების ქვეშ იქნება მოქცეული. ყველანაირ სიდუხჭირესა თუ შეჭირვებას უფრო ეგუება ადამიანი, ვიდრე უსამართლობას. მის მიმართ შინაგანი პროტესტი ხომ თვით ადამიანური რაობის თანაარსია. იგი ადვილად ჩნდება და არც მაშინ არის გამქრალი, როდესაც არ, ან ვერ ჰპოვებს გარეგნულ გამოხატულებას. აქედან, ის დათრგუნვილი დაძაბულობა, რომელიც მარად ფეთქებად ვითარებას წარმოშობს და სერიოზულ საფრთხეს უქმნის საზოგადოების მშვიდობას, სტაბილურობასა და კეთილდღეობას. აღნიშნული გარემოება განსაკუთრებულ ამოცანებს სახავს სასამართლო ხელისუფლების კონსტიტუციური მოწყობის თვალსაზრისით.

გავისენოთ, თუ რა მოთხოვნები წაყენება სასამართლოს (სასამართლო ხელისუფლებას):

I – უწინარესი მოთხოვნაა, რომ სასამართლო უნდა იყოს ყოველგვარი, მეტადრე – პოლიტიკური წინებისაგან თავისუფალი; მაშასადამე, ის უნდა იყოს დამოუკიდებელი თავის საქმიანობასა და გადაწყვეტილებებში;

II – მაგრამ, ვინაიდან დამოუკიდებელი სასამართლოც შეიძლება აღმოჩნდეს რაიმეთი დაინტერესებული, ამიტომ მას მოეთხოვება, რომ იყოს ობიექტური, მიუკერძოებელი;

III – ვინაიდან დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლო ზოგჯერ უძლურია, ჯეროვნად განსაზოვრციელოს თავისი უფლებამოსილება უკმარისი ცოდნის,

მწირი გამოცდილებისა თუ არასათანადო უნარ – ჩვევების გამო, ჩნდება შემდეგი აუცილებელი მოთხოვნა სასამართლოს კვალიფიციურობის, პროფესიონალიზმის, საქმიანი კომპეტენტურობისა;

IV – ზემორე მასსათებლებიც ვერაფერს შველის, თუ სასამართლო არ არის სამართლიანი. ამისათვის საჭიროა არსებობდეს ინსტიტუციური, სტრუქტურული, ორგანიზაციული, ფინანსური, აღმზრდელი – საგანმანათლებლო და სხვა მექანიზმები სამართლიანობის უზრუნველსაყოფად;

V – ვინაიდან სამართლისა და მართლმსაჯულების მომხმარებელი ხალხია, რომელსაც ვერ ასაზრდოებ ოდენ შორეული დაპირებებითა და უსარგებლო ეფექტებით, ამიტომ განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს მოთხოვნა, რომ სასამართლო იყოს სწრაფი, ქმედითი, ეფექტიანი;

VI – მაგრამ თვით ასეთი ქმედითი სასამართლოც კი კარგავს თავის აზრსა და დანიშნულებას, თუ იგი რაიმე მიზეზით ხალხისთვის ხელმიუწვდომელია (აქ იგულისხმება სასამართლოთა ან მოსამართლეთა არასაკმარისი ოდენობა; მათი მეტისმეტი გადატვირთულობა; სახელმწიფო ბაჟის ოდენობა; გაჭიანურებული პროცესები და ამით გამოწვეული რიგები; სასამართლო დაწესებულებათა, მათი შენობა-ნაგებობათა სიმორე ან მოუხერხებლობა და სხვ.). აქედან – მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის მოთხოვნა, რომელიც აუცილებელ წინაპირობად გულისხმობს თანამედროვე აღჭურვილობასა და, რაც მთავარია – კარგად გააზრებულ მენეჯმენტს¹;

VII – სასამართლოს საქმიანობა და მისი პროდუქცია უაღრესად ფაქიზ, მგრძობიარე, ზოგჯერ – მტკივნეულ განცდებთან არის დაკავშირებული. ეს გარემოება ბუნებრივად წარმოშობს სასამართლოსადმი მაღალი ნდობის მწვავე საჭიროებას, რომელიც აქ გაცილებით მეტია სხვა ინსტიტუციებთან შედარებით. ამ მხრივ განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს საჩინარობის მოთხოვნა, რომელიც გულისხმობს, რომ „მართლმსაჯულება არა მარტო უნდა ხორციელდებოდეს სათანადოდ, არამედ ეს უნდა იყოს ცხადი, ნათელი, თვალსაჩინო“. ამ მოთხოვნასთან მჭიდრო კავშირშია სასამართლოს რესპექტაბელურობა, მოსამართლეთა პერსონალური ღირსეულობა, სიდინჯე და სიღარბაისლე, ისევე როგორც, მათი პროფესიული საქმიანობისა და ცხოვრების ღირსეული პირობები. ეს გარემოება მოსამართლეთა (მთელი სასამართლოს) დამოუკიდებლობის ერთ – ერთი მთავარი წინაპირობაცაა.

აქ ჩამოთვლილი მოთხოვნები, რომლებიც სასამართლოს (სასამართლო ხელისუფლებას) წარედგინება, სამართლის უზენაესობასა და ადამიანის უფლებათა პრიორიტეტულ დაცვას უნდა ემსახურებოდეს ნორმალურ სამართლებრივ

¹ საქმეთა ნაკადის მართვა და საქმისწარმოების დაჩქარება სასამართლოებში. ძირითადი პრინციპების მოკლე მიმოხილვა. თბილისი, 2010.

სახელმწიფოში; მაგრამ ამისათვის საკმარისი არ არის მათი გაცხადება. აუცილებელია, რომ მოიძებნოს ოპტიმალური ბალანსი მათი ურთიერთქმედებისა. უამისოდ ვერც ერთი მათგანი ვერ შეძლებს შეასრულოს თავისი დანიშნულება. მაგალითად, ფუჟია სასამართლოს დამოუკიდებლობა თავისთავად, თუ იგი უუნაროა კვალიფიციური სამსახური გაუწიოს ხალხს; ან კიდევ, როგორ შევძლებთ მართლმსაჯულების მაღალ პროფესიულ დონეზე წარმართვას, თუ იგი ერთთავად არაპროფესიონალი მოსამართლეების, მაგალითად – ნაფიცი მსაჯულების ან, უბრალოდ, უვიცი და გამოუცდელი მოსამართლეების ხელში აღმოჩნდა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარეობს დასკვნა, რომ მიუხედავად მისი უცილობელი მნიშვნელობისა (რაც საერთაშორისო-სამართლებრივადც მრავალჯნის არის დეკლარირებული), სასამართლოსა და მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა არც თვითმიზანია და არც თავისთავადი ღირებულება. ამიტომ იგი უთუოდ ჯეროვნად უნდა იყოს გაწონასწორებული შესაბამისი ანგარიშვალდებულებითა თუ ეთიკური, დისციპლინური, სამართლებრივი და პოლიტიკური პასუხისმგებლობით.

ზემოთ წარმოდგენილმა არგუმენტებმა განაპირობა საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისიის გადაწყვეტილება, რომ კონსტიტუციის კონცეფციაზე მუშაობა რამდენიმე მიმართულებით წარემართა; შევეცადეთ:

- მაქსიმალურად გაგვეწონასწორობინა ხელისუფლების განშტოებათა ურთიერთქმედებისა და ურთიერთკონტროლის მექანიზმები;
- საპარლამენტო ოპოზიციისთვის შეგვექმნა რეალური შესაძლებლობა აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის მუდმივი კონტროლისა, როგორც ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის, ასევე საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის მხრივ;
- გაგვეძლიერებინა ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის კონსტიტუციური უზრუნველყოფა;
- განგვემტკიცებინა სამართლებრივი წინაპირობები, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს სასამართლო ხელისუფლების მიერ მისთვის წაყენებული მოთხოვნების ჯეროვნად შესრულებას;
- განგვესაზღვრა სახელმწიფოებრივი ტერიტორიული მოწყობის პრინციპები და ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის საფუძვლები;
- გაგვერთულებინა კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი.

ასეთმა მიდგომამ გამოიწვია კონსტიტუციის იმ ნაწილების არსებითად შეცვლა, რომლებიც ეხება პარლამენტს, პრეზიდენტსა და მთავრობას, აგრეთვე კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის წესს; სახელმწიფოებრივი ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ნაწილის დამატება; მეტნაკლებად მნიშვნელოვანი შეცვლა იმ ნაწილებისა, რომლებიც ეძღვნება:

- კონტროლის პალატის უფლებამოსილებასა და მისი დაკომპლექტების წესს;
- საგადასახადო სისტემას (საერთო-სახელმწიფოებრივი ზიარი გადასახადები, გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღებისა და ამოქმედების წესი);
- საარჩევნო სისტემას (პარლამენტისა და პრეზიდენტის არჩევნები; საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესი);
- ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს (მოქალაქეთა სოციალური დაცვის გარანტიებთან დაკავშირებული საკითხები, მათ შორის, სამუშაო დღისა და კვირის ზღვრული ხანგრძლივობა, ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულება, დაუბეგრავე საარსებო მინიმუმი, დასაბეგრი შემოსავლის შემცირება განათლებასა და ჯანმრთელობის დაცვაზე გაწეული ხარჯით და სხვ.; საკუთრების უფლების უზრუნველყოფა; საჯარო მოხელეთა უფლებების დაცვა; პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების პრინციპები);
- სახალხო ქომაგის კონსტიტუციურ ინსტიტუტს (უფლებამოსილება, კანდიდატის ცენზი და არჩევის წესი).

გარდა ამისა, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა დიდი საზოგადოებრივი მნიშვნელობის გამო, აუცილებლად მიგვაჩნია, გარდამავალი დებულებით დადგინდეს კანონის მიღების ვალდებულება და ამ კანონის ძირითადი მოთხოვნები, რამაც უნდა უზრუნველყოს მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა, განსაკუთრებით, საზოგადოებრივი მაუწყებლის მოქმედება საზოგადოების მოთხოვნილებათა და არა ხელისუფლებისა თუ ცალკეულ ჯგუფთა ინტერესების შესაბამისად და მათი საქმიანობის გამჭვირვალობა (იხ. ნაწ. II, „მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები“).

კონსტიტუციის ახალი რედაქცია გამოიწვევს საკანონმდებლო ცვლილებათა აუცილებლობას, რაც ქმნის საფრთხეს, რომ კონსტიტუციურ დებულებათა კანონმდებლობაში ასახვა მოხდება თვითნებური ინტერპრეტაციის საფუძველზე. ამიტომ აუცილებლად მიგვაჩნია კონსტიტუციით პოლიტიკური და სამოქალაქო უფლებებისა და თავისუფლებების როგორც განხორციელების, ასევე დაცვის გარანტიების მაქსიმალურად გაძლიერება. კონსტიტუციური გარანტიები უნდა ჩამოყალიბდეს გასაგები ენითა და გაზომვადი კრიტერიუმებით. ერთი მხრივ, ეს შეასრულებს პრევენციულ ფუნქციას, ხოლო, მეორე მხრივ, გაამარტივებს და ადვილად დასამტკიცებელს გახდის, მათთან შეუსაბამო კანონის მიღების შემთხვევაში, ნორმის არაკონსტიტუციურობას. ამრიგად, კონსტიტუციური ნორმა უნდა იყოს შეძლებისდაგვარად სრული: უფლებათა და თავისუფლებათა აღიარებიდან მათი განხორციელებისა და დაცვის უზრუნველყოფ მექანიზმებამდე. ეს უნდა იქცეს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის ერთ-ერთი ამოცანად. გარდა ამისა, კონსტიტუციის გარდამავალ დებულებებში აუცილებლად უნდა აისახოს ზოგიერთი

კანონის მიღების ვალდებულება, ვადა და, სადაც ეს საჭიროა, პრინციპული დებულებები.

ასევე აუცილებელია, კონსტიტუციის ახალ რედაქციასთან ერთად და მასზე დაყრდნობით, განისაზღვროს და საფუძვლების დონეზე მაინც მომზადდეს ის საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც მოიცავს ადამიანის ძირითად პოლიტიკურ უფლებებსა და თავისუფლებებს, არჩევნებს, საჯარო მოხელეთა დაცვას პოლიტიკური კონიუნქტურის ცვლილებისაგან და ხელისუფლების ფინანსური საქმიანობის ცენტროლს. ეს ის საკითხებია, რომელთა ასახვაც, კონსტიტუციის სპეციფიკიდან გამომდინარე, ვერ მოხერხდება ვერც კონსტიტუციის ძირითად ნაწილში და ვერც გარდამავალ დებულებებში.

გვინდა ისიც აღვნიშნოთ, რომ ჩვენი საზოგადოების გარკვეული ნაწილი კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიღებას განიხილავს, როგორც ხელისუფლების შეცვლის ინსტრუმენტს. შესაძლოა, კონსტიტუციის შეცვლამ მართლაც გამოიწვიოს ხელისუფლების ცვლილება ან ერთგვარი კატალიზატორის ფუნქცია შეასრულოს, მაგრამ კარგი იქნება, თუ კონსტიტუციას უწინარესად შევხედავთ, როგორც სახელმწიფოს ორგანიზების ფორმას და მის აკარგეიანობაზე იმისდა მიხედვით ვიმსჯელებთ, თუ რამდენად ქმედითია ის მექანიზმები, რომლებმაც თითოეული მოქალაქის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა უნდა უზრუნველყოს.

ქვემოთ წარმოგიდგენთ საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისიის მოსაზრებებს ამ საკითხებზე. გვინდა ვირწმუნოთ, რომ ჩვენი საზოგადოება და პოლიტიკური სპექტრი აქტიურ მონაწილეობას მიიღებს კონსტიტუციის კონცეფციის საჯარო განხილვაში, რაც საშუალებას მოგვცემს, შემოთავაზებული წინადადებებისა და შენიშვნების გათვალისწინებით, სრულყოთ და დავხვეწოთ წინამდებარე პროექტი. ეს ხელს შეუწყობს ისეთი კონსტიტუციის შექმნას, რომელიც გახდება საზოგადოებრივი თანხმობისა და ქართული დემოკრატიული სახელმწიფოს აღმშენებლობის საფუძველი.

II. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი

ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა თემა არა მარტო პრიორიტეტულია, არამედ ერთგვარად განმსაზღვრელიცაა იმ მიზნებისა თუ ამოცანებისა, რომლებსაც საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისია ისახავს სიცოცხლისუნარიანი და ქმედითი ძირითადი კანონის შესაქმნელად. 2004 წელს შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით, 1995 წლის კონსტიტუციის შესაბამის თავში ჩამოყალიბდა იმ საერთო მდგომარეობის ამსახველი ვითარება, რომელიც ამ ცვლილებებმა შექმნა როგორც საკუთრივ კონსტიტუციაში, ისე საქართველოს რეალურ საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში. მაგრამ მარტო ამის აღნიშვნა საკმარისი ვერ იქნება. საჭიროა, აგრეთვე, ზოგიერთ სპეციფიკურ მომენტზე

ყურადღების გამახვილება, ურომლისოდაც გაუგებარი იქნება კომისიის კონკრეტული საზრუნავი.

უწინარეს ყოვლისა უნდა აღინიშნოს, რომ თავის დროზე 1995 წლის კონსტიტუციაში მეტნაკლებად ადეკვატური ასახვა ჰპოვა ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის იმ მინიმალურმა სტანდარტებმა, რომლებიც უკვე დადგენილი იყო საერთაშორისო პაქტებითა და კონვენციებით, საზოგადოდ – საერთაშორისო სამართლით და აპრობირებული იყო ძველი დემოკრატიის ქვეყნებში. მცირედი საყვედური თუ ითქმის მათი ოდენობის, მოცულობის, აქტუალობისა და მნიშვნელობის შესახებ. ერთადერთი, რაც თამამად შეიძლება ითქვას, ეს არის ზოგიერთი დებულების ბუნდოვანი ფორმულირება და, აქედან გამომდინარე, გამჭვირვალობის ხარისხი, რამაც შესაძლოა, სირთულეები კვლავ წარმოშვას მათი ინტერპრეტაციისა და იმპლემენტაციის პროცესში.

მეორე საგულისხმო ფაქტორი არის სწრაფი დინამიკა და პროგრესი, რომელიც ადამიანის უფლებათა სფეროში შეიმჩნევა, უპირატესად მისი თანდათანობითი, საგნობრივი (*ratione materiae*) გაფართოებისა და უფლებათა უფრო საიმედო დაცულობის თვალსაზრისით. ამ მხრივ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ადამიანის უფლებათა სტრასბურგის სასამართლოს იურისპრუდენციით (სასამართლო პრაქტიკით) გამომუშავებული ახალ-ახალი სტანდარტებისა და დოქტრინების გათვალისწინება (ერთი მხრივ) და ადამიანის უფლებათა ევროპული ქარტიით გათვალისწინებული ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა ჩამონათვალი (მეორე მხრივ), რომელიც გაცილებით აღემატება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მუხლების ჩამონათვალს.

შემდეგ ფაქტორად, ცხადია, გვევლინება საკუთრივ საქართველოში მიმდინარე პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და სხვა პროცესები, მათ შორის, მწვავე პოლიტიკური კრიზისის როგორც უკვე წარმოშობილი, ისე შესაძლო თანამდევი შედეგები. ამ ფაქტორს კიდევ უფრო ამძაფრებს გლობალური დათბობითა და მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისით გამოწვეული მწვავე მოთხოვნილებანი.

მიუხედავად თანამედროვეობასა და მომავალზე ძლიერი ორიენტაციისა, საზოგადოებრივ საკონსტიტუციო კომისიას მიაჩნია, რომ კონსტიტუციურ სამართალმემოქმედების პროცესში არსებითად უნდა იქნეს გათვალისწინებული საკუთრივ ქართული პოლიტიკური, ზნეობრივი და სამართლებრივი კულტურა. ეს როდი ნიშნავს, რომ ჩვენ „ჩაფრჩხთ წარსულში“. ჩვენ გვმართებს იმ ზომით გავითვალისწინოთ ქართველთა, საერთოდ საქართველოს მოსახლეობის ტრადიციები, რა ზომითაც მათი უგულებელყოფა კი არ მოხსნის პრობლემებს, არამედ პირიქით, შეგვიქმნის მათ და დამატებით ძალისხმევას დაისაჭიროებს ჭეშმარიტი კონსტიტუციონალიზმის დასამკვიდრებლად საქართველოში.

აუცილებლად მიგვაჩნია, მაქსიმალურად გავითვალისწინოთ უახლესი უცხოური გამოცდილება უფლებათა კონსტიტუციური უზრუნველყოფის სფეროში. ამ მხრივ

არ შემოვიფარგლებით მარტო ე.წ. „ძველი დემოკრატიების“ გამოცდილებით. ასევე უაღრესად საინტერესო და საგულისხმოა ე.წ. „ახალი დემოკრატიების“ გამოცდილება, უწინარესად, აღმოსავლეთი და ცენტრალური ევროპის ქვეყნებისა.

ვინაიდან მწარე გამოცდილებამ, განსაკუთრებით – უკანასკნელი წლებისა, თვალნათლივ დაგვანახა, თუ როდენ აუცილებელია „პროცესუალური მეხამრიდები“ კონსტიტუციით გაცხადებული, დადგენილი თუ აღიარებული უფლებების ქმედითი უზრუნველყოფისათვის, შესაბამისად, ამ მხრივაც დავეგმილია კონსტიტუციის „გამდიდრება“ და სრულყოფა.

• მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები

განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა (განსაკუთრებით ელექტრონულ საშუალებათა) თავისუფლებისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა, რადგან მასობრივი ინფორმაციის საშუალება წარმოადგენს არა მარტო ინფორმაციის, არამედ დეზინფორმაციის თუ ინფორმაციული აგრესიის გავრცელების საშუალებასაც, რაც, შესაძლოა, გამოყენებული იქნეს როგორც სახელმწიფო, ასევე საზოგადოებრივი ინტერესებისა და დემოკრატიული პროცესების წინააღმდეგ. ამიტომ საჭიროდ მივიჩნით, კონსტიტუციით (გარდამავალი დებულებით) დავადგინოთ კანონის მიღების ვალდებულება, რომლითაც განისაზღვრება, რომ:

- მასობრივი ინფორმაციის საშუალების მესაკუთრე და მფლობელი არ შეიძლება იყოს ოფშორულ ზონაში რეგისტრირებული პირი;
- ინფორმაცია მასობრივი ინფორმაციის საშუალების მესაკუთრეებისა და მფლობელების, აგრეთვე მისი წლიური ბალანსის, ბიუჯეტისა და საგადასახადო ვალდებულების შესახებ ყველასთვის ხელმისაწვდომია;
- მასობრივი ინფორმაციის საშუალების მესაკუთრე და მფლობელი ვალდებულია ყოველწლიურად წარადგინოს ქონებრივი და ფინანსური დეკლარაციები, რომლებიც ყველასთვის ხელმისაწვდომია;
- ზემოაღნიშნული ინფორმაციის გაუცემლობა იწვევს კანონით გათვალისწინებულ პასუხისმგებლობას.

განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება „საზოგადოებრივ მაუწყებელს“, როგორც გამოხატვის თავისუფლებისა და ინფორმაციის თავისუფლად მიღებისა და გავრცელების საშუალებას, რომელსაც საზოგადოება აფინანსებს და ამიტომ ვალდებულია შეასრულოს მისი დაკვეთა. გასათვალისწინებელია, რომ საზოგადოებრივი მაუწყებლის ფუნქციობის პრობლემა ერთი იმათაგანია, რომლის გადაჭრაც ვერ მოხერხდა და რომლის სამართლიან მოგვარებაზეც მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული ქვეყანაში დემოკრატიული პროცესის განვითარება, შეუქცევადობა და სტაბილური საზოგადოებრივ-პოლიტიკური გარემოს შექმნა. ამიტომ საჭიროდ

მიგვაჩნია კონსტიტუციის გარდამავალი დებულებით დადგინდეს ვალდებულება კანონის მიღებისა, რომლითაც განისაზღვრება საზოგადოებრივი მაუწყებლის დანიშნულება, სახელმწიფოს ვალდებულება, შექმნას და დააფინანსოს საზოგადოებრივი მაუწყებელი, დაფინანსების მინიმალური ოდენობა (ვთქვათ, სახელმწიფო ბიუჯეტის განსაზღვრული პროცენტი) და მისი დროებითი (ვთქვათ, 10 წლის განმავლობაში) მმართველობის შემდეგი წესი:

- საზოგადოებრივ მაუწყებელს ხელმძღვანელობს 7 – 9 წევრისაგან შექმნილი სამეთვალყურეო საბჭო, რომელიც განსაზღვრავს საზოგადოებრივი მაუწყებლის პოლიტიკას, ხმათა უმრავლესობით ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გენერალურ დირექტორს, უფლებამოსილია გააუქმოს მისი გადაწყვეტილებას;
- საბჭოს წევრი გამწესდება 5 წლის ვადით. თითო წევრს ნიშნავენ საქართველოს პრეზიდენტი და სახალხო ქომაგი (ომბუდსმენი), ხოლო დანარჩენ წევრებს ირჩევს პარლამენტი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების გაერთიანებათა წარდგენით (პარლამენტმა წევრები უნდა აირჩიოს ან მაღალი კვორუმით, ისე, რომ ოპოზიციის თანხმობის გარეშე მათი დანიშვნა ვერ მოხერხდეს, ან, უბრალოდ, ჩაიწეროს, რომ 7 წევრიდან 3-ს ნიშნავს უმრავლესობა, 4-ს – ოპოზიცია);
- საბჭოს წევრად ან გენერალურ დირექტორად არ შეიძლება გამწესდეს პირი, რომელიც არის მასობრივი ინფორმაციის საშუალების მესაკუთრე ან/და მფლობელი, დანიშნის მომენტში ეწევა სამეწარმეო საქმიანობას, ბოლო 3 წლის განმავლობაში იყო საჯარო მოსამსახურე ან პოლიტიკური პარტიის წევრი.

• სახალხო ქომაგი (ომბუდსმენი)

სახალხო ქომაგის (ომბუდსმენის) ინსტიტუტი დემოკრატიული სისტემის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილი და ქმედითი მექანიზმია ხელისუფლების საქმიანობაზე (ადამიანის უფლებათა დაცვის თვალსაზრისით) მუდმივი კონტროლის განსახორციელებლად. ამიტომ მისი უფლებამოსილება კონსტიტუციაში უნდა აისახოს. ასევე კონსტიტუციით უნდა განისაზღვროს ამ ინსტიტუტის ფორმირების წესი და საქმიანობის პრინციპები. მიგვაჩნია, რომ კონსტიტუციამ უნდა დაადგინოს, სახალხო ქომაგთან (ომბუდსმენტთან) ერთად, ქვეყანაში არსებული ვითარების გათვალისწინებით, ერთი ან რამდენიმე სახალხო ქომაგის თანამდებობის კანონით შემოღების შესაძლებლობა სპეციალურ პრობლემათა მიხედვით (მაგ., სახალხო ქომაგი არასრულწლოვანთა საკითხებში, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა საკითხებში) მათზე გადაუდებელი რეაგირებისა და ქმედითი მოგვარებისათვის.

სახალხო ქომაგის (ომბუდსმენის) დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით კონსტიტუციაში უნდა ჩაიწეროს:

- საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვაზე ზედამხედველობის მიზნით იქმნება სახალხო ქომაგის (ომბუდსმენის) ინსტიტუტი;
 - სახალხო ქომაგი (ომბუდსმენი) დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში. იგი ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე;
 - სახალხო ქომაგი (ომბუდსმენი) აირჩევა 5 წლის ვადით. ერთი და იგივე პირი სახალხო ქომაგად (ომბუდსმენად) შეიძლება აირჩეს მხოლოდ ორჯერ;
 - სახალხო ქომაგი (ომბუდსმენი) სარგებლობს ისეთივე იმუნიტეტით, როგორითაც საქართველოს პარლამენტის წევრი;
 - სახალხო ქომაგს (ომბუდსმენს) უფლებამოსილება ვადაძლე შეუწყდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ:
 - ა) მიაღწია 75 წლის ასაკს;
 - ბ) გადადგა თანამდებობიდან;
 - გ) სასამართლომ ცნო ქმედუუნაროდ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულად ან გარდაცვლილად;
 - დ) დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა;
 - ე) შეუძლებელია შეასრულოს სახალხო ქომაგის მოვალეობა ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო;
 - ვ) დაიკავა სახალხო ქომაგის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობა ან ეწევა შეუთავსებელ საქმიანობას;
 - ზ) მის მიმართ კანონიერ ძალაში შევიდა სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი;
 - თ) გარდაიცვალა;
 - სახალხო ქომაგი (ომბუდსმენი) ქმნის თავის სამსახურს; მას შეუძლია თავისი უფლებამოსილების ნაწილი დროებით გადასცეს სახალხო ქომაგის სამსახურის თანამშრომელს. ამ პერიოდში ის ისარგებლებს სახალხო ქომაგის უფლებებითა და იმუნიტეტით, გადაცემული უფლებამოსილების ფარგლებში;
 - პარლამენტისთვის სახალხო ქომაგის კანდიდატურის წარდგენის უფლება აქვს საპარლამენტო ფრაქციას, უფლებადამცველ საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან კონსულტაციების შემდეგ;
- ალტერნატივა (ზ. ქუცნაშვილი): პარლამენტისთვის სახალხო ქომაგის კანდიდატურის წარდგენის უფლება აქვთ საპარლამენტო ფრაქციასა და მოქალაქეთა საზოგადოებრივ გაერთიანებას.**
- სახალხო ქომაგად შეიძლება აირჩეს მხოლოდ 30 წლის ასაკს მიღწეული საქართველოს მოქალაქე, რომელიც ეწევა საზოგადოებრივ, შემოქმედებით, სამეცნიერო, პედაგოგიურ ან უფლებადაცვით საქმიანობას, ბოლო 3 წლის განმავლობაში არ ყოფილა რომელიმე პოლიტიკური ორგანიზაციის წევრი ან

საჯარო მოსამსახურე და ბოლო 5 წლის განმავლობაში ცხოვრობდა საქართველოში;

- სახალხო ქომაგი არჩეულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა, მათ შორის, საპარლამენტო ოპოზიციის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 2/3-ისა. თუ კანდიდატმა პარლამენტის მხარდაჭერა ვერ მოიპოვა, მაშინ საპარლამენტო ოპოზიციას უფლება აქვს თავადვე წარადგინოს კანდიდატურა და სიითი შემადგენლობის 3/4-ით აირჩიოს სახალხო ქომაგი; თუ საპარლამენტო ოპოზიციამაც ვერ მოახერხა სახალხო ქომაგის არჩევა, მაშინ მას პარლამენტისთვის წარდგენილ კანდიდატთაგან ხმათა უმრავლესობით ირჩევენ საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, რაც ფორმდება საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით, სასამართლოთა თავმჯდომარეების თანახელოვნებით;
- სახალხო ქომაგი ვალდებულია წელიწადში ორჯერ, საპარლამენტო სესიის გახსნიდან ერთი კვირის ვადაში, ანგარიში წარუდგინოს პარლამენტს გაწეული მუშაობის შესახებ, ხოლო პარლამენტი ვალდებულია, ანგარიშის წარდგენიდან ერთი თვის შემდეგ, პირველივე პლენარულ სხდომაზე დებატების ფორმით განიხილოს და შეაფასოს სახალხო ქომაგის ანგარიში და მისი რეკომენდაციების განხორციელების მიზანშეწონილობა;
- სახალხო ქომაგს უფლება აქვს:
 - ა) პარლამენტის ან შესაბამისი ორგანოს წინაშე დასვას საჯარო მოსამსახურის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხი, თუ საქმე ეხება ადამიანის ძირითად უფლებათა დარღვევას;
 - ბ) კონსტიტუციური სარჩელით მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კანონის ან სხვა ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე.

• საკუთრების უფლება

აუცილებლად მიგვაჩნია კონსტიტუციით დავადგინოთ, რომ:

- საკუთრების ჩამორთმევა შეიძლება მხოლოდ აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ორგანული კანონით პირდაპირ დადგენილ შემთხვევებში, სასამართლოს გადაწყვეტილებით და წინასწარი სათანადო კომპენსაციით, ან ორგანული კანონით დადგენილი უკიდურესი აუცილებლობისას, შემდგომი სათანადო და დროული კომპენსაციით. კომპენსაციის ოდენობა არ უნდა იყოს ჩამორთმეული საკუთრების საბაზრო ღირებულებაზე ნაკლები. ჩამორთმეული საკუთრების კომპენსაცია, როგორც ნივთიერი, ასევე ფულადი, არ მიიჩნევა შემოსავლად და არ იბეგრება არანაირი გადასახადითა და მოსაკრებლით;
- საქართველოში უძრავ ქონებაზე საკუთრების უფლება არა აქვს იურიდიულ პირს, რომელშიც უცხო ქვეყანას, უცხო ქვეყნის ტერიტორიულ ერთეულს ან

უცხო ქვეყნის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს, ან რომელიმე მათგანს ზემოხსენებულ რომელიმე სუბიექტთან ერთად პირდაპირ ან არაპირდაპირ ეკუთვნის წილის 20% ან უფრო მეტი.

• სოციალური სფერო

საქართველოში არსებული მდგომარეობის გათვალისწინებით, აგრეთვე მსოფლიოში არსებული ტენდენციებიდან გამომდინარე, აუცილებლად მივიჩნით, კონსტიტუციით დაკონკრეტებულიყო ის საკითხები, რომლებიც ეხება სოციალური უფლებების დაცვას. კერძოდ, საჭიროა კონსტიტუციური გარანტიების შექმნა შრომისა და დასვენების უფლების, საარსებო გარემოს, დედობისა და ჯანმრთელობის დაცვის, ოჯახის დაცვისა და მძიმე დემოგრაფიული მდგომარეობის გაუმჯობესების, განათლების ხელშეწყობის უზრუნველსაყოფად.

მიზანშეწონილად მიგვაჩნია კონსტიტუციით დავადგინოთ, რომ:

- სამუშაო დღის ხანგრძლივობა არ აღემატება 8 საათს, სამუშაო კვირისა – 41 საათს; ზეგანაკვეთური სამუშაო დამატებით ანაზღაურდება; დაქირავებულს აქვს ყოველწლიური, სულ ცოტა 15-დღიანი, ანაზღაურებადი შვებულების უფლება;
- სავალდებულოა კანონის მიღება, რომლითაც განისაზღვრება დაქირავებულის შრომის მინიმალური საათობრივი ანაზღაურების ოდენობა;
- ყოველწლიური სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებასთან ერთად სახელმწიფო კანონით განსაზღვრავს საარსებო მინიმუმის ოდენობას;
- ოჯახი, რომლის წლიური შემოსავალი არ აღემატება საარსებო მინიმუმს, თავისუფლდება ყოველგვარი სახელმწიფო და ადგილობრივი გადასახადისაგან. იგი სარგებლობს ჯანდაცვისა და განათლების მათთვის განკუთვნილი სპეციალური სახელმწიფო პროგრამებით. ასეთი ოჯახის წევრი სარგებლობს უმაღლეს სასწავლებელში სწავლის სრული დაფინანსების უფლებით;
- ოჯახის დასაბეგრი წლიური შემოსავალი მცირდება ოჯახის საარსებო მინიმუმის ოდენობით, აგრეთვე, კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში წლის განმავლობაში ოჯახის წევრის განათლებაზე, მკურნალობასა და ჯანმრთელობის დაზღვევაზე გაწეული ხარჯის ოდენობით;
- ორსული ქალი მშობიარობამდე არანაკლებ 12 კალენდარული კვირის და მშობიარობის შემდეგ არანაკლებ 6 კალენდარული კვირის განმავლობაში სარგებლობს შვებულების უფლებით; მშობიარობამდე, მშობიარობისას და მშობიარობის შემდეგ – სამედიცინო მომსახურების უფლებით; ორსულობისა და შვილის შექმნის გამო – ფულადი ანაზღაურების მიღების უფლებით, რომელიც საკმარისი იქნება როგორც მისი, ასევე ბავშვის უზრუნველყოფისათვის; ბავშვის ავადმყოფობისას მის მოსაველელად – შვებულების უფლებით. შვებულებისა და ფულადი ანაზღაურების მიღების უფლება უნდა გავრცელდეს შვილად აყვანის შემთხვევაზე. სავალდებულოა კანონის მიღება, რომლითაც განისაზღვრება

ფულადი ანაზღაურების მიღების წყარო (სახელმწიფო ფონდი, სოციალური დაზღვევა);

- პარლამენტში იქმნება ოჯახისა და დემოგრაფიის საკითხთა კომიტეტი.

ჩვენს რეალობაში საჯარო მოსამსახურეთა ტოტალური ცვლა პოლიტიკური ხელისუფლების თუ უწყების ხელმძღვანელის შეცვლისას უპირატესად გამოწვეულია არა მოხელეთა არაკეთილსინდისიერებით ან დაბალი პროფესიული დონით (თუმცა, საბაბად სწორედ ამ თვისებებს იყენებენ), არამედ თავის მომხრეთა დასაკმაყოფილებლად და მორჩილი ბიუროკრატიული აპარატის ჩამოსაყალიბებლად, რომელიც შემდგომ გამოიყენება კორუფციული (ელიტარული თუ მასობრივი) სისტემის შესაქმნელად, არჩევნების გასაყალიბებლად, ბიზნესის დატერორებისა და მონოპოლიზების საშუალებად და ა. შ. მიგვაჩნია, რომ ასეთი მდგომარეობის შესაცვლელად და საჯარო მოსამსახურეთა კეთილსინდისიერი, მდგრადი პროფესიული კორპუსის შესაქმნელად აუცილებელია კონსტიტუციით დადგინდეს:

- საჯარო მოსამსახურის დათხოვნა შეიძლება მხოლოდ კანონით მკაფიოდ დადგენილ შემთხვევებში, რისი საფუძველიც შეიძლება იყოს მხოლოდ მისი არაკეთილსინდისიერება, პროფესიული შეუსაბამობა, არასაკმარისი კვალიფიკაცია, ასაკობრივი შეზღუდვა, სამსახურისთვის შეუსაბამო ჯანმრთელობის მდგომარეობა, სამართალდარღვევა. საჯარო მოსამსახურის იძულება, დატოვოს თანამდებობა, იწვევს კანონით გათვალისწინებულ პასუხისმგებლობას;
- კანონის მიღების ვალდებულება, რომლითაც განისაზღვრება, რომ აკრძალულია საჯარო მოსამსახურეთა მასობრივი დათხოვნა ნებისმიერი მოტივით. საჯარო სამსახურის თუ მისი ნაწილის რეორგანიზაციის შემთხვევაში, რეორგანიზებულ სტრუქტურაში დასაქმების უპირატესი უფლება, სხვა თანაბარ პირობებში, აქვთ ყოფილ თანამშრომლებს. საჯარო სამსახურის თუ მისი ნაწილის გაუქმების შემთხვევაში, 1 წლის განმავლობაში საჯარო სამსახურში დასაქმების უპირატესი უფლება, სხვა თანაბარ პირობებში, აქვთ გაუქმებული სამსახურის ყოფილ თანამშრომლებს. სამსახურის რეორგანიზაციის თუ გაუქმების საფუძველით დათხოვილ მოსამსახურეს სახელმწიფო კომპენსაციის სახით 1 წლის განმავლობაში, მაგრამ მხოლოდ დასაქმებამდე, უხდის ხელფასის 70%-ს.

• სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება

დემოკრატიული სახელმწიფოს არსებობისათვის სამოქალაქო საზოგადოების მნიშვნელობის გათვალისწინებით, მიგვაჩნია, რომ კონსტიტუციით უნდა განისაზღვროს სახელმწიფოს ვალდებულება, შეუწყოს სამოქალაქო სექტორის განვითარებას.

III. არჩევნები

წარმომადგენლობითი დემოკრატიის განხორციელების ანუ სახელმწიფო თუ ადგილობრივი ხელისუფლების შექმნის ერთადერთი საშუალება არის არჩევნები. ამიტომ უდიდესი მნიშვნელობა აქვს საარჩევნო სისტემას, რომელმაც უნდა შექმნას ამომრჩეველთა ნების ადეკვატურად ასახვის აუცილებელი პირობები. ცხადია, მხოლოდ ეს ვერ უზრუნველყოფს არჩევნების სამართლიანი შედეგის მიღწევას: ასეთი შედეგი მიიღწევა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ხელისუფლებაცა და ამომრჩეველიც განუხრელად დაიცავს არჩევნების დადგენილ წესებს. მაგრამ ისიც ცხადია, რომ, თუ არ დადგინდა არჩევნების სამართლიანი პირობები, მათ შორის, საარჩევნო დავების გადაწყვეტის სამართლიანი წესები, შეუძლებელი გახდება არჩევნების სამართლიანი შედეგის მიღწევა. სწორედ ამიტომ, არაერთი ქვეყნის კონსტიტუციაში ასახულია არა მხოლოდ არჩევნების საფუძვლები, არამედ მთელი რიგი პროცესუალური ნორმებისა, რამაც უნდა უზრუნველყოს სამართლიანი და მდგრადი საარჩევნო გარემოს არსებობა. საზოგადოებრივმა საკონსტიტუციო კომისიამ მიიჩნია, რომ ჩვენც ამ გზას უნდა დავადგეთ.

თითქმის 15 წელია მიმდინარეობს დავა საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესის თაობაზე, რომელიც ლამის ყოველი არჩევნების წინ იცვლება, მაგრამ იმისდა მიუხედავად, ვის ხელშია ხელისუფლება, არ იცვლება ერთი პრინციპი: ყველა ღონის საარჩევნო კომისიაში, აშკარად თუ ფარულად, უმრავლესობა სახელისუფლებო პარტიის ხელში რჩება. ამის გამო, სხვა მიზეზებზე რომ არაფერი ვთქვათ, საზოგადოებაში დამკვიდრდა დიდი უნდობლობა საარჩევნო ადმინისტრაციისა და მთლიანად არჩევნების მიმართ, რაც გაზრდილი აპსენტიზმის (არჩევნებში მონაწილეობაზე უარის თქმის) უმთავრეს მიზეზად იქცა. ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების ასეთი წესი არაერთხელ იქცა ევროსაბჭოს ვენციის კომისიისა და ეუთოს საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიის კრიტიკის საგნად.

ასევე პრობლემატურია ამომრჩეველთა სიების შედგენის წესი. აშკარაა, რომ საქართველოს 4,3 მილიონი მცხოვრებიდან შეუძლებელია ამომრჩეველი 3,6 მილიონი (მოსახლეობის 84%) იყოს. „გაბერილი“ სიები კი არჩევნების შედეგების გაყალბების ერთ-ერთი ხელშემწყობი ფაქტორია.

ჩვენი რეალობიდან გამომდინარე, არჩევნების საბოლოო შედეგებზე მნიშვნელოვან და ხშირად გადაწყვეტ გავლენას ახდენს ე.წ. „სახელისუფლო რესურსი“, რომლის მოცულობა, სხვადასხვა შეფასებით, ამომრჩეველთა 15-20%-ს აღწევს. თუ ამას დავუმატებთ მოსყიდულ ან დაშინებულ ამომრჩეველს (დაახლოებით 10%), გამოდის, რომ ხელისუფლებაში მყოფი პოლიტიკური ძალა, დანარჩენ პოლიტიკურ ძალებთან შედარებით, არჩევნებს 25-30%-იანი უპირატესობით იწყებს.

„სახელისუფლო რესურსის“ გამოყენება და ამომრჩეველზე ფარული თუ აშკარა უკანონო ზემოქმედება მაქსიმალურ შედეგს იძლევა ზოგიერთი საარჩევნო

სისტემის გამოყენებისას. ასეთია საქართველოში მოქმედი სისტემა (არჩევნები ერთიანი პარტიული სიებით და ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემით).

საარჩევნო პროცესის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად და, ზოგადად, საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ცხოვრების მოსაწესრიგებლად აუცილებლად მიგვაჩნია არსებული საარჩევნო სისტემის შეცვლა ისეთი სისტემით, რომელიც საშუალებას მოგვცემს მკვეთრად შევამციროთ ზემოაღნიშნული უარყოფითი ფაქტორების გავლენა. ამით მიიღწევა მოსახლეობაში პოლიტიკური სპექტრისადმი არსებული დამოკიდებულების სათანადო ასახვა არჩევნების საბოლოო შედეგებში და შემცირდება საარჩევნო კამპანიის პერიოდში არაჯანსაღი ურთიერთდაპირისპირების ხარისხი.

ზემოაღნიშნულის გამო, აუცილებლად მიგვაჩნია, რომ კონსტიტუციის ძირითადი დებულებებით, ან გარდამავალი დებულებებით მაინც, განისაზღვროს:

1. საარჩევნო ადმინისტრაციის შექმნის წესი;
2. ამომრჩეველთა სიის შედგენის წესი;
3. საარჩევნო სისტემა.

1. საარჩევნო ადმინისტრაციის შექმნის წესი

საარჩევნო კომისიები უნდა დაკომპლექტდეს საარჩევნო სუბიექტების მიერ კომისიების წევრებად სათანადო კვალიფიკაციის პირთა პარიტეტის წესით დანიშვნის მეთოდით, ხოლო ხელისუფლების მიერ დანიშნულ წევრთა რაოდენობა შემოიფარგლოს ორგანიზაციული საქმიანობის დაწყებისთვის საკმარისი მინიმუმით – ერთი-ორი პირით. ასეთი წესის მოქმედების ვადა მიზანშეწონილია განისაზღვროს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის საფუძველზე პარლამენტის არჩევნებისა და მომდევნო პარლამენტის არჩევნების გამართვისათვის საკმარისი ვადით. კერძოდ, შემოთავაზებულია შემდეგი მოდელი:

- ყოველი კომისია შედგება სულ ცოტა 9 წევრისაგან. კომისიების წევრების დანიშვნის უფლება აქვთ პარლამენტის ბოლო არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე არა უმეტეს იმ რვა პარტიასა და საარჩევნო ბლოკს ან მათ უფლებამონაცვლევებს, თანაბარი რაოდენობით, რომლებმაც ამ არჩევნებში სხვებზე მეტი ხმა მიიღეს, მაგრამ ყველა საარჩევნო ოლქის მიხედვით არჩევნების მონაწილეთა არანაკლებ 1 პროცენტისა;
- ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარეს საქართველოს პარლამენტის თანხმობით, თუ მას ასევე მხარს უჭერს საპარლამენტო ოპოზიციის აბსოლუტური უმრავლესობა, ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი, საოლქო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარეს – ცენტრალური საარჩევნო კომისია, ხოლო საუბნო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარეს – შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისია. კომისიის მდივანს თავის წევრთაგან ირჩევს თავად კომისია.

ცენტრალური საარჩევნო კომისია იქმნება პარლამენტის ძირითადი არჩევნებიდან 2 თვის, ხოლო საოლქო საარჩევნო კომისიები 4 თვის ვადაში. იმ შემთხვევაში, თუ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის კანდიდატურის/კანდიდატურების წარდგენიდან 14 დღის ვადაში პრეზიდენტმა ვერ მიიღო პარლამენტის თანხმობა, მას ხმათა უმრავლესობით ნიშნავენ საქართველოს პრეზიდენტი, საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე და უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე;

- ცენტრალური და საოლქო საარჩევნო კომისიების წევრად, აგრეთვე საუბნო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარედ, შეიძლება დაინიშნოს მხოლოდ ორგანული კანონით დადგენილი კვალიფიკაციის პირი.

2. ამომრჩეველთა სიის შედგენის წესი

ამომრჩეველთა სიების სანდობის პრობლემის გადაჭრა შესაძლებელია ამომრჩეველთა აღრიცხვის იმ მეთოდით, რომელიც მრავალ ქვეყანაში გამოიყენება. ეს არის ამომრჩეველთა წინასწარი რეგისტრაციის მეთოდი. ამიტომ მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, კონსტიტუციის გარდამავალი დებულებით განისაზღვროს, რომ, დაუშვავთ – 10 წლის განმავლობაში, ამომრჩეველთა სიები შედგება ამომრჩეველთა წინასწარი რეგისტრაციის საფუძველზე, ბიომეტრიული პარამეტრების გამოყენებით. ბიომეტრიული პარამეტრების გამოყენება გამორიცხავს ერთი და იმავე ამომრჩევლის რამდენიმეჯერ რეგისტრაციას, თუნდაც სხვადასხვა გვარით, მისამართით ან ყალბი საბუთით.

3. საარჩევნო სისტემა

ამომრჩეველთა ნების მაქსიმალურად გათვალისწინების მიზნით, აუცილებლად მიგვაჩნია კონსტიტუციით დადგინდეს, რომ პარლამენტისა და სხვა წარმომადგენლობით ორგანოთა არჩევნები იმართება პროპორციული სისტემით მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით. საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემოთავაზებულია ერთადერთი გადაცემადი ხმის სისტემა.

ალტერნატივა (ვ. ძაბირაძე): რეგიონული პარტიული სიებით არჩევნების სისტემა, როდესაც ამომრჩეველი ვალდებულია, გააკეთოს 3 სუბიექტის პრეფერენციული არჩევანი.

ორივე სისტემა ხელს შეუწყობს „თითოკაციანი“ პარტიების ეპოქის დასრულებას, პარტიების ტერიტორიული სტრუქტურის განვითარებასა და მდგრადი პარტიული სისტემის ჩამოყალიბებას, რეგიონებში პოლიტიკური ცხოვრების გამოცოცხლებას, ადგილობრივი პოლიტიკური ლიდერების გამოვლენას, პარლამენტში ადგილობრივი წარმომადგენლობის გაძლიერებასა და მოსახლეობაში

იმის გათავისებებას, რომ საქართველოს პარლამენტი სრულიად საქართველოს პოლიტიკური ორგანოა.

ქვემოთ აღწერილია როგორც კომისიის მიერ შემოთავაზებული, ასევე ალტერნატივის სახით წარმოდგენილი საარჩევნო სისტემები და მათი ძირითადი მახასიათებლები.

ა) ერთადერთი გადაცემადი ხმის სისტემა

ამ სისტემის გამოყენებისას საქართველო იყოფა ოთხ- და ხუთმანდატიან საარჩევნო ოლქებად ისე, რომ მანდატების წონა დაახლოებით ერთნაირი იყოს (გამონაკლის შემთხვევებში შესაძლებელია სამ- და ექვსმანდატიანი ოლქების შექმნაც).

კენჭისყრისას ამომრჩეველი „1“-ს უწერს იმ კანდიდატს, რომლის არჩევაც სურს, „2“-ს – იმ კანდიდატს, რომელსაც აირჩევდა, პირველი რომ არ ყოფილიყო, „3“-ს – იმ კანდიდატს, რომელსაც აირჩევდა, პირველი ორი რომ არ ყოფილიყო და ა.შ. ამომრჩეველს შეუძლია ვაკეთოს ნებისმიერი რაოდენობის პრეფერენცია.

არჩეულად ითვლებიან ის კანდიდატები, რომლებიც საარჩევნო კვოტის ტოლ ან მეტ „ერთიანს“ მიიღებენ (საარჩევნო კვოტის დასადგენად არჩევნების მონაწილეთა რაოდენობა იყოფა მანდატების რაოდენობას პლუს ერთზე და შედეგს ემატება ერთი). თუ პირველ ადგილზე გასულმა კანდიდატმა კვოტაზე მეტი „ერთიანი“ მიიღო, ზედმეტი ბიულეტენები გადაეცემა მათში „2“-ით აღნიშნულ კანდიდატებს, ხოლო თუ „2“-ით აღნიშნული კანდიდატი უკვე არჩეულია, ბიულეტენი გადაეცემა „3“-ით აღნიშნულ კანდიდატს და ა.შ. იგივე მოხდება, თუ მეორე ადგილზე გასულმა კანდიდატმა კვოტაზე მეტი „ერთიანი“ მიიღო. როგორც კი ბიულეტენების გადაცემის შედეგად რომელიმე კანდიდატს კვოტის ტოლი ბიულეტენები აღმოაჩნდება, იგი არჩეულად ჩაითვლება. თუ ყველა „ზედმეტი“ ბიულეტენის გადაცემის შემდეგ დარჩა გაუნაწილებელი მანდატები, ბოლო ადგილზე გასული კანდიდატის ყველა ბიულეტენი გადაეცემა მათში „2“-ით აღნიშნულ კანდიდატებს, ხოლო თუ „2“-ით აღნიშნული კანდიდატი უკვე არჩეულია, ბიულეტენი გადაეცემა „3“-ით აღნიშნულ კანდიდატს და ა.შ. თუ ამის შემდეგ კიდევ დარჩა გაუნაწილებელი მანდატები, ასეთივე წესით გადანაწილდება ბოლოს წინა ადგილზე გასული კანდიდატის ბიულეტენები და ა.შ., სანამ გაუნაწილებელი მანდატი აღარ დარჩება.

ამ სისტემის ძირითადი მახასიათებლებია:

– მაჟორიტარული სისტემისაგან განსხვავებით, ე.წ. „დაკარგული“ ხმების რაოდენობის² მკვეთრად შემცირება, ანუ იმ ამომრჩეველთა რაოდენობის

² კლასიკური მაჟორიტარული სისტემის (ორტურიანი არჩევნების) გამოყენებისას, როდესაც პირველ ტურში არჩეულად ითვლება კანდიდატი, რომელიც ხმების 50%-ზე მეტს მიიღებს,

შემცირება, ვისი არჩევანიც არ იქნა გათვალისწინებული. ეს შედეგად გვაძლევს ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხის მქონე პარლამენტს (მისი შემადგენლობა მოსახლეობის უდიდესი ნაწილის წარმომადგენელია);

- ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა, რასაც ვერ იძლევა საერთო-ეროვნული პარტიული სიებით გამართული არჩევნები;
- იმ პოლიტიკურ ძალთა წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა, რომლებსაც მნიშვნელოვანი გავლენა აქვთ მხოლოდ ერთ ან რამდენიმე რეგიონში;
- იმ უარყოფითი შედეგის შემცირება, როდესაც ერთი ლიდერის ხარჯზე პარლამენტში ხვდება საზოგადოებისთვის უცნობი ბევრი პირი;
- ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების უარყოფითი ეფექტის შემცირება: რომელიმე საარჩევნო ოლქში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება გავლენას ვერ მოახდენს სხვა ოლქების შედეგებზე;
- ეს სისტემა უზრუნველყოფს პოლიტიკური უმცირესობის წარმომადგენლის არჩევას, თუ მის მხარდამჭერთა რაოდენობა კვოტის ტოლია. მაგალითად, თუ კანდიდატის მხარდამჭერთა რაოდენობა ოთხმანდატიან ოლქში 1/5-ზე, ხოლო ხუთმანდატიან ოლქში 1/6-ზე მეტია, მისი არჩევა გარანტირებულია. ამასთან, თუ რომელიმე პარტიის მხარდამჭერთა რაოდენობა, ვთქვათ, 60%-ს არ აღემატება, იგი შეძლებს მაქსიმუმ 2 კანდიდატის გაყვანას 4-მანდატიან ოლქში და 3 კანდიდატის გაყვანას 5-მანდატიან ოლქში.

ბ) რეგიონული პარტიული სიებით არჩევნების სისტემა, როდესაც ამომრჩეველი ვალდებულია, გააკეთოს 3 სუბიექტის პრეფერენციული არჩევანი

ამ სისტემით ამომრჩეველი ვალდებულია, ხმა მისცეს მისთვის მეტნაკლებად სასურველ სამ პოლიტიკურ სუბიექტს (პარტიულ სიას) და მოახდინოს რანჟირება: მისთვის ყველაზე მისაღებს დაუწეროს 1-იანი, შემდგომს – 2-იანი და ბოლოს – 3-იანი. ხმების დათვლისას სუბიექტისთვის დაწერილი „1“ ფასდება 10 ქულით, „2“ – 9 ქულით, ხოლო „3“ – 8 ქულით. შემდეგ ჯამდება თითოეული სუბიექტის მიერ მიღებული ქულები და მანდატები ნაწილდება ე.წ. „საარჩევნო კვოტისა და უდიდესი ნაშთის წესით“.

არჩევნების შედეგად ყოველ საარჩევნო ოლქში მანდატები მიეკუთვნება მხოლოდ იმ პარტიებსა და საარჩევნო ბლოკებს, რომლებიც შესაბამის ოლქში არჩევნების მონაწილეთა ხმების შესაბამისი ქულების (არჩევნების მონაწილეთა რაოდენობა \times 27) 4%-ს³ მაინც მიიღებენ. საარჩევნო კვოტის დასადგენად

„დაკარგული“ ხმების რაოდენობამ შეიძლება 50%-ს, ბოლო წლებში ჩვენთან მოქმედი სისტემის გამოყენებისას კი – 70%-ს მიაღწიოს.

³ უფრო მაღალი საარჩევნო ზღურბლი, განუვითარებელი პარტიული სისტემის და დემოკრატიული ტრადიციების უქონლობის ფონზე, ხელს უწყობს დომინანტი პარტიის, ე.წ. სახელისუფლებო პარტიის გაჩენას. მაგალითად, 7-პროცენტისანი ზღურბლის

ნამდვილი ბიულეტენების რაოდენობისა და 27-ის ნამრავლი იყოფა გასანაწილებელი მანდატების რაოდენობაზე; მიღებული რიცხვის მთელი ნაწილი წარმოადგენს საარჩევნო კვოტას. პარტიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობის დასადგენად მის მიერ მიღებული ქულების ჯამი იყოფა საარჩევნო კვოტაზე; მიღებული რიცხვის მთელი ნაწილი წარმოადგენს მიღებული მანდატების რაოდენობას. ამ დროს, ჩვეულებრივ, რჩება ნაშთი და ერთი ან რამდენიმე გაუნაწილებელი მანდატი, რომელთაგან თითო მიეკუთვნება უდიდესი ნაშთის მქონე პარტიებს.

ხმის მიცემის ასეთი წესი, მართალია, ერთგვარად ზღუდავს არჩევანის თავისუფლებას, მაგრამ რეალურად, ჩვენი სინამდვილის გათვალისწინებით, ხმის მიცემის სწორედ ასეთი წესი აძლევს ამომრჩეველს საშუალებას, რომ მისი ნება, სრულად თუ არა, ნაწილობრივ მაინც აისახოს არჩევნების საბოლოო შედეგებში: ალბათობა იმისა, რომ ამომრჩევლის მიერ შერჩეული სამივე სუბიექტი აღმოჩნდეს პარლამენტს მიღმა, ძალიან მცირეა. შესაბამისად, ამომრჩევლთა აბსოლუტური უმრავლესობის ნება მეტნაკლებად იქნება ასახული, რაც გაზრდის პარლამენტისადმი ხალხის ნდობას. ეს კი საპარლამენტო მმართველობის პირობებში უაღრესად მნიშვნელოვანი ფაქტორია.

გარდა ამისა, ხმის მიცემის ასეთი წესი მინიმუმამდე ამცირებს სახელისუფლებო რესურსის, მოსყიდული ან დაშინებული ამომრჩევლის ზეგავლენას არჩევნების საბოლოო შედეგებზე; უფრო მეტიც, გარკვეულწილად ათავისუფლებს კიდევ მათ ხელისუფლების ძალადობისა და შანტაჟისაგან, რადგან საშუალებას აძლევს მე-2 და მე-3 არჩევანი მაინც გააკეთოს საკუთარი შეხედულების მიხედვით.

IV. უმრავლესობა და ოპოზიცია

ხელისუფლების განშტოებათა შორის ბალანსი აუცილებელი, მაგრამ არასაკმარისი პირობაა მმართველობის დემოკრატიული ინსტიტუტების ჩამოსაყალიბებლად. ამ ინსტიტუტების ჩამოყალიბებისა და გამართული ფუნქციონის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი განმსაზღვრელი არის უმრავლესობისა და ოპოზიციის ურთიერთდამოკიდებულება, მათი თანამშრომლობისა თუ დაპირისპირების მოსალოდნელობის ხარისხი. ანუ, სხვაგვარად რომ ვთქვათ, სახელმწიფო ინსტიტუტების მდგრადი ფუნქციონისათვის აუცილებელია ქვეყანაში

პირობებში, 1999 წელს ზღურბლი სამმა, ხოლო 2004 წელს მხოლოდ ორმა სუბიექტმა გადალახა, თანაც თითო სუბიექტმა ორივეჯერ 7 პროცენტზე ოდნავ მეტი ხმა მიიღო და, ცხადია, თავისუფლად შეიძლება მიგველო ერთპარტიული პარლამენტი, რაც დაარღვევდა პარლამენტარიზმისა და პლურალისტური დემოკრატიის პრინციპებს. დასკვნა ერთია – მაღალი საარჩევნო ზღურბლის შენარჩუნების შემთხვევაში დიდია ასეთი საფრთხის ალბათობა.

რეალური პოლიტიკური პლურალიზმის დამკვიდრება, რაც პოლიტიკურ ძალთა, უმრავლესობასა და ოპოზიციას შორის კონფრონტაციას კი არა, ზოგადად კონკურენციას, კონკრეტულ საკითხებში კი თანამშრომლობას გულისხმობს.

უმრავლესობისა და ოპოზიციის ურთიერთდამოკიდებულების დაყვანა მხოლოდ პოლიტიკურ ძალთა ურთიერთობამდე ჩვენს საზოგადოებაში დამკვიდრებული კიდევ ერთი მცდარი სტერეოტიპია. რეალურად ის გამოხატავს და მოიცავს ხელისუფლებისა და საზოგადოების ურთიერთობას. ოპოზიციის არსიდან და მიზნებიდან გამომდინარე, ის „იბულებულია“, ერთი მხრივ, კრიტიკულად შეაფასოს ხელისუფლების საქმიანობა, ხოლო მეორე მხრივ, მოახდინოს იმ პრობლემათა აქტუალიზაცია, რომლებიც მოსახლეობას აწუხებს, ანუ ცდილობს, იყოს საზოგადოების ინტერესების გამომხატველი და დამცველი, მათ შორის, მათი ინტერესებისაც, რომლებმაც არჩევნებზე მხარი ხელისუფლებაში მოსულ პოლიტიკურ ძალას დაუჭირეს და არა ოპოზიციას.

ძველი დემოკრატიის ქვეყნებში, სადაც ხელისუფლებასა და ოპოზიციას შორის ურთიერთობას საუკუნობრივი ტრადიციები, დემოკრატიული სახელმწიფო ინსტიტუტები და საზოგადოებრივი მექანიზმები აწესრიგებს, ხელისუფლების კრიტიკა ოპოზიციისათვის სრულიად საკმარისი მექანიზმია საზოგადოებრივი აზრის ჩამოსაყალიბებლად და საზოგადოებრივი ვერდიქტის გამოსატანად, რასაც, ჩვეულებრივ, ხელისუფლების შეცვლა მოსდევს.

ჩვენს პირობებში, როდესაც მსგავსი მექანიზმები არ გაგვაჩნია და მუდმივად არსებობს ავტორიტარული მმართველობის საფრთხე, ხელისუფლების „მხილება“ ან, თუნდაც, საზოგადოებრივი ვერდიქტი არ არის ხელისუფლების შეცვლის გარანტია. გარდა ამისა, განვილიმა ოცმა წელიწადმა დაგვანახა, რომ ხელისუფლებაში დიდი უმრავლესობით მოსული პოლიტიკური პარტიები, როგორც წესი, პრინციპულად არასწორად იყენებდნენ „დემოკრატიული მაჟორიტარიზმის“ პრინციპს და საერთოდ უგულებელყოფდნენ ოპოზიციის აზრს, რასაც არსად და არავისთვის სიკეთე არ მოუტანია. ამიტომ ოპოზიციას, საზოგადოებას საერთოდ, გაცილებით ძლიერი და ქმედითი მექანიზმები სჭირდება, რათა არ დაუშვას ავტორიტარული მმართველობა და, ამასთანავე, უზრუნველყოს საზოგადოებაში არსებული განწყობების მეტნაკლებად სრული ასახვა არჩევნების შედეგებში.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გამო, მიგვაჩნია, რომ:

- პარლამენტი ვალდებულია შექმნას ადამიანის უფლებათა და პეტიციის საკითხთა კომიტეტები, რომელთა თავმჯდომარეები და წევრთა უმრავლესობა ან ოპოზიციის წარმომადგენლები იქნებიან, ან კომიტეტის შემადგენლობას მხარს უნდა უჭერდეს როგორც მთლიანად პარლამენტის, ასევე საპარლამენტო ოპოზიციის უმრავლესობა;

- პარლამენტის რეგლამენტის მიღებისთვის სავალდებულო უნდა იყოს როგორც მთლიანად პარლამენტის, ასევე საპარლამენტო ოპოზიციის აბსოლუტური უმრავლესობის მხარდაჭერა;
- პარლამენტს უფლება უნდა ჰქონდეს, შექმნას საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისია. ხოლო თუ ამას მოითხოვს პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის სულ ცოტა ერთი მეოთხედი, იგი ვალდებული უნდა იყოს შექმნას ასეთი კომისია. ამასთან, დროებით კომისიაში საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლობა მის წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე ნაკლები უნდა იყოს, ხოლო დროებითი საგამოძიებო კომისიის თავმჯდომარე არ უნდა წარმოადგენდეს საპარლამენტო უმრავლესობას;
- დროებითი საგამოძიებო კომისიის მოთხოვნის შემთხვევაში პარლამენტი ვალდებული უნდა იყოს დანიშნოს საგანგებო პროკურორი (საგანგებო პროკურორის შესახებ იხ. ნაწ. VI – „პარლამენტი“);
- პარლამენტს უფლება უნდა ჰქონდეს, განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხის გამოსაძიებლად, რომელიც შეიცავს დანაშაულის ნიშნებს, აგრეთვე, თუ ხელისუფლების უმაღლესი თანამდებობის პირთა საქმიანობაში იკვეთება დანაშაულის ნიშნები, მიიღოს გადაწყვეტილება საგანგებო პროკურორის დანიშვნის შესახებ;
- პარლამენტის წევრისათვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხს, თუ ამას საფუძვლად უდევს თანამდებობრივი შეუთავსებლობა ან პარლამენტის მუშაობაში არმონაწილეობა, პარლამენტმა კენჭი უნდა უყაროს მხოლოდ ადამიანის უფლებათა კომიტეტის დასკვნის შემდეგ;
- სახალხო ქომაგის (ომბუდსმენის) არჩევისას გადაწყვეტი უნდა იყოს საპარლამენტო ოპოზიციის მხარდაჭერა. ხოლო თუ პარლამენტმა კონსტიტუციით დადგენილ ვადაში ვერ აირჩია სახალხო ქომაგი, მას ხმათა უმრავლესობით ირჩევენ საქართველოს პრეზიდენტი, საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე და უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე (იხ. ნაწ. II – „სახალხო ქომაგი“);
- კონტროლის პალატის თავმჯდომარისა და წევრების, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის, სახელმწიფო საგამოძიებო დეპარტამენტისა და სტატისტიკის სახელმწიფო სამსახურის დირექტორების დანიშვნისას მნიშვნელოვანი უნდა იყოს საპარლამენტო ოპოზიციის მხარდაჭერა (იხ. ნაწ.: III – „საარჩევნო სისტემა“, VIII – „მთავრობა“, IX – „სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი“).

V. პარლამენტის, პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთობა

ერთ-ერთი ძირითადი მაჩვენებელი, რომლითაც განისაზღვრება სახელმწიფო მმართველობის კონსტიტუციური ფორმა, ხელისუფლების დანაწილებისა და

მდგრადობის ხარისხი და საქმიანობის ეფექტიანობა, არის პარლამენტის, პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთობის მექანიზმები, მათი დამოუკიდებლობისა თუ ურთიერთდამოკიდებულების ხარისხი. ამიტომ მიზანშეწონილად მივიჩნით ჯერ ამ ურთიერთობის აღწერა, ხოლო შემდგომ ამ სახელმწიფო ინსტიტუტების სხვა მახასიათებლების წარმოდგენა.

პარლამენტის, პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთობის განმსაზღვრელი ამ ინსტიტუტების კონსტიტუციური სტატუსია:

- **პარლამენტი** არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც, სახალხო სუვერენიტეტიდან გამომდინარე, ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, ქმნის მთავრობას, კონსტიტუციითა და კანონით განსაზღვრულ ფარგლებში ახორციელებს საპარლამენტო კონტროლს და სხვა უფლებამოსილებებს;
- **საქართველოს პრეზიდენტი** არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური. იგი განასახიერებს ქვეყნის ერთიანობას, წარმოადგენს საქართველოს სახელმწიფოს და ასრულებს კონსტიტუციითა და კანონით დაკისრებულ მოვალეობას.

საქართველოს პრეზიდენტი არ ერევა აღმასრულებელი ხელისუფლების (მთავრობის) საქმიანობაში, მაგრამ მას აქვს საკმარისი უფლებამოსილება, რათა უზრუნველყოს სახელმწიფო ინსტიტუტთა სტაბილური საქმიანობა კონსტიტუციის შესაბამისად. ამ მიზნით იგი ახორციელებს **არბიტრის** ფუნქციას სახელმწიფო ხელისუფლების განშტოებათა შორის, აგრეთვე, სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის;

- **საქართველოს მთავრობა** არის ქვეყნის სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანო, რომელიც კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ ფარგლებში წარმართავს და ახორციელებს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, ხელმძღვანელობს სამოქალაქო და სამხედრო უწყებებს.

მთავრობა შედგება მისი თავმჯდომარისა (პრემიერ-მინისტრისა) და მინისტრებისაგან. პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს მთავრობას და პასუხისმგებელია მისი საქმიანობის გამო პარლამენტის წინაშე. მინისტრები კოლექტიურად არიან პასუხისმგებელნი მთავრობის საქმიანობის გამო პარლამენტის წინაშე, ხოლო პიროვნულად – თავისი უწყების საქმიანობის გამო პრემიერ-მინისტრისა და პარლამენტის წინაშე.

• მთავრობის შექმნა

მთავრობა უფლებამოსილებას იხსნის ახლადარჩეული პარლამენტის წინაშე, თუმცა პრეზიდენტის დავალებით აგრძელებს საქმიანობას ახალი მთავრობის შექმნამდე.

ახალი მთავრობის შექმნა ზღვარდებულია: მისი შექმნა უნდა დასრულდეს პარლამენტის პირველი შეკრებიდან ან მთავრობის გადადგომიდან 32 დღეში⁴ (მყარი საპარლამენტო უმრავლესობის არსებობისას ეს ვადა რეალურად 10 დღემდე მცირდება).

მთავრობა იქმნება შემდეგი წესით:

- საქართველოს პრეზიდენტი ვალდებულია, საპარლამენტო ფრაქციებთან კონსულტაციის შემდეგ, პარლამენტს წარუდგინოს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა პარლამენტის პირველი შეკრებიდან ან მთავრობის გადადგომიდან 10 დღის ვადაში.
- პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს პარლამენტმა კენჭი უნდა უყაროს პოლიტიკური პროგრამისა და მთავრობის შემადგენლობის წარდგენის შემდეგ პირველივე სხდომაზე კამათის გარეშე. პრემიერი არჩეულად ჩაითვლება, თუ მიიღებს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის ხმებს. არჩევიდან 48 საათის განმავლობაში არჩეულ პირს თანამდებობაზე ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი.
- თუ პარლამენტმა არ აირჩია საქართველოს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი კანდიდატი, მას შეუძლია პრეზიდენტის მონაწილეობის გარეშე მომდევნო 10 დღის განმავლობაში სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით თავად აირჩიოს პრემიერ-მინისტრი. პრეზიდენტი ვალდებულია, 48 საათის განმავლობაში თანამდებობაზე დანიშნოს პარლამენტის მიერ არჩეული პრემიერ-მინისტრი.
- პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წარსადგენად აუცილებელია სულ ცოტა 30 პარლამენტის წევრის ხელმოწერა. ამასთანავე, პარლამენტის წევრს უფლება აქვს ხელი მოაწეროს მხოლოდ ერთი კანდიდატის წარდგენას.
- წარდგენიდან 48 საათის განმავლობაში მინისტრებს პრემიერ-მინისტრის წარდგენით თანამდებობაზე ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი.
- თუ პარლამენტმა ზემოაღნიშნულ ვადაში პრემიერ-მინისტრი ვერ აირჩია, დაუყოვნებლივ იმართება არჩევნების მომდევნო ტური, რომელში მონაწილეობის უფლებაც აქვს წინა ორ ტურში წარდგენილ ყველა კანდიდატს. არჩეულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელიც პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის ხმებს მიიღებს და საქართველოს პრეზიდენტი ვალდებულია, არჩევიდან 48 საათის განმავლობაში იგი დანიშნოს პრემიერ-მინისტრად.

⁴ ეს ვადა შედგება შემდეგი კომპონენტებისაგან: 10-დღიანი ვადა (პრეზიდენტის მიერ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წარდგენა)+5-დღიანი ვადა (პრემიერ-მინისტრის მიერ პოლიტიკური პლატფორმისა და მთავრობის შემადგენლობის წარდგენა)+2-3-დღიანი ვადა (პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურისთვის კენჭისყრა)+10-დღიანი ვადა (პრემიერ-მინისტრის არჩევა, თუ პარლამენტმა არ აირჩია პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი კანდიდატი)+2-დღიანი ვადა (არჩეული პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე დანიშვნა)+2-დღიანი ვადა (მინისტრების დანიშვნა) = მაქსიმუმ 32 დღეს.

- თუ არჩევნების ბოლო ტურში ვერც ერთმა კანდიდატმა ვერ მიიღო ასარჩევად საკმარისი ხმები, საქართველოს პრეზიდენტი ვალდებულია, მომდევნო 7 დღის განმავლობაში პრემიერ-მინისტრად დანიშნოს ბოლო ტურში უკეთესი შედეგის მქონე კანდიდატი ან დაითხოვოს პარლამენტი.

ამ გადაწყვეტილებას საფუძვლად უნდა დაედოს პარლამენტის ფრაქციებთან კონსულტაცია და უმცირესობის მთავრობასთან ფრაქციების თანამშრომლობის შესაძლებლობა. იმ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტმა არ დაითხოვა პარლამენტი და პრემიერად დანიშნა ბოლო ტურში უკეთესი შედეგის მქონე კანდიდატი, მთავრობას აღარ ექნება საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერა, მაგრამ ამგვარი ვითარება არ ქმნის ჩიხურ სიტუაციას, რადგან:

- პარლამენტი უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს პრემიერ-მინისტრს, რაც იწვევს მის გადადგომას მხოლოდ იმ პირობით, თუ სიითი შემაღენლობის უმრავლესობით აირჩევს მის უფლებამონაცვლეს, ანუ თუ შეიქმნა საპარლამენტო უმრავლესობა (წინააღმდეგ შემთხვევაში, პარლამენტი ვერ გადააყენებს მთავრობას). პრეზიდენტი ვალდებულია, მომდევნო 48 საათის განმავლობაში დააკმაყოფილოს ეს მოთხოვნა და პრემიერ-მინისტრად დანიშნოს არჩეული პირი, ხოლო მინისტრებად – მის მიერ წარდგენილი პირები;

- უნდობლობის გამოცხადების მოტივირებული მოთხოვნის უფლება აქვს პარლამენტის სიითი შემაღენლობის სულ ცოტა ერთ მეხუთედს, მხოლოდ იმ პირობით, თუ მოთხოვნაში მითითებულია პრემიერ-მინისტრის უფლებამონაცვლის კანდიდატურა (უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი).

ამასადამე, თუ პარლამენტში ჩამოყალიბდა უმრავლესობა, მას „უმტკივნეულოდ“ შეუძლია მთავრობის შეცვლა; ამასთანავე, გამორიცხულია მთავრობის სრულფასოვანი საქმიანობის წყვეტა, რადგან მისი გადაყენება და ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევა ერთი კენჭისყრით ხდება.

პრემიერ-მინისტრის გადადგომა, უფლებამოსილების შეწყვეტა ან მის მიერ თავისი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობა 60 დღეზე მეტი დროის განმავლობაში იწვევს მთავრობის გადადგომას.

• პარლამენტი – მთავრობა

პარლამენტი ქმნის მთავრობას და აკონტროლებს მის საქმიანობას, მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ მთავრობა უსიტყვოდ უნდა ემორჩილებოდეს პარლამენტის ნება-სურვილს. მთავრობას უნდა ჰქონდეს დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხი პარლამენტთან მიმართებაში.

ამიტომ მიგვაჩნია, რომ:

- პარლამენტის ერთსა და იმავე წევრს ერთი სესიის განმავლობაში მხოლოდ ერთხელ უნდა ჰქონდეს უნდობლობის გამოცხადების მოთხოვნაზე ხელმოწერის უფლება.

– გარდა ამისა, მთავრობას უნდა შეეძლოს პარლამენტზე გარკვეული ზემოქმედება თავისი პოლიტიკის გასატარებლად. კერძოდ, თუ პარლამენტმა არ მიიღო მთავრობის მიერ წარდგენილი კანონპროექტი ან პროგრამა, პრემიერ-მინისტრს უფლება უნდა ჰქონდეს, პარლამენტის წინაშე დასვას მისი ნდობის საკითხი. თუ ამის შემდეგ პარლამენტმა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობა გამოუცხადა პრემიერ-მინისტრს, უარყოფილი კანონპროექტი ან პროგრამა მიღებულად ჩაითვლება. მაგრამ თუ პარლამენტმა ნდობა არ გამოუცხადა პრემიერ-მინისტრს (რაც იწვევს მთავრობის გადადგომას), იგი უფლებამოსილია, მომდევნო 48 საათის განმავლობაში პრეზიდენტს მიმართოს პარლამენტის დათხოვნის წინადადებით. თუ ამის შემდეგ 14 დღის განმავლობაში პარლამენტმა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით აირჩია ახალი პრემიერ-მინისტრი, პარლამენტის დათხოვნის მოთხოვნა ძალას კარგავს, პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრად ნიშნავს არჩეულ პირს და მინისტრებად – მის მიერ წარდგენილ პირებს. მაგრამ თუ პარლამენტმა ვერ აირჩია პრემიერ-მინისტრი, პრეზიდენტმა უნდა გადაწყვიტოს, დაითხოვოს თუ არა პარლამენტი (თუ არ დაითხოვა, მან პარლამენტთან ერთად უნდა დაიწყოს ახალი მთავრობის ფორმირება).

შესაძლებელია, რომ უთანხმოება წარმოიშვას პარლამენტსა და რომელიმე მინისტრს ან პრემიერ-მინისტრსა და მინისტრს შორის.

პირველ შემთხვევაში:

– პარლამენტი უფლებამოსილია სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით უნდობლობა გამოუცხადოს მინისტრს. უნდობლობის გამოცხადების საკითხი შეიძლება დაისვას მხოლოდ ინტერპელაციის წესით დასმულ შეკითხვაზე პასუხის მოსმენის შემდეგ.

– თუ პარლამენტმა უნდობლობა გამოუცხადა მინისტრს, საქართველოს პრეზიდენტი ვალდებულია თანამდებობიდან გაათავისუფლოს იგი.

მეორე შემთხვევაში:

– პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია პარლამენტის წინაშე დასვას მინისტრისათვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხი. უნდობლობა გამოცხადებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დამსწრეთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა.

– თუ პარლამენტმა მხარი არ დაუჭირა პრემიერ-მინისტრის წინადადებას, პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია პარლამენტის წინაშე დასვას მისი ნდობის საკითხი. თუ საკითხის დასმის შემდეგ პარლამენტის მიერ არ დაისვა პრემიერ-მინისტრისთვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხი, ანდა დაისვა, მაგრამ პრემიერ-მინისტრს უნდობლობა არ გამოუცხადა, მინისტრისათვის უნდობლობა

გამოცხადებულად ჩაითვლება და საქართველოს პრეზიდენტი ვალდებულია თანამდებობიდან გაათავისუფლოს იგი.

• **პარლამენტი – პრეზიდენტი**

პრეზიდენტი ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს და აქვს შეყოვნებითი (სუსპენზიური) ვეტოს უფლება. ეს უფლება პრეზიდენტს შესაძლებლობას აძლევს, პარლამენტს თავისი შენიშვნებით დაუბრუნოს მიღებული კანონი და დაავალდებულოს იგი, ხელახლა განიხილოს კანონის შესაბამისი დებულებები.

პრეზიდენტი უფლებამოსილია პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის თანხმობით შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობით ორგანოთა საქმიანობა, ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას.

პრეზიდენტი **ვალდებულია დაითხოვოს პარლამენტი**, თუ:

- ერთი სესიის პერიოდში ზედიზედ ორი თვის განმავლობაში არ გაიმართა პარლამენტის სხდომა ან მან ვერ მიიღო გადაწყვეტილებები;
- პარლამენტის წევრთა რაოდენობა შემცირდა მისი სრული შემადგენლობის ნახევრამდე ან მეტად და შეუძლებელია მისი შევსება;
- საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 60 დღის განმავლობაში პარლამენტმა ვერ მიიღო სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი და არც მთავრობას გამოუცხადა უნდობლობა.

პრეზიდენტს აქვს **პარლამენტის დათხოვნის დისკრეტული უფლება** (ანუ უფლება, თავისი მიხედვლებით, დაითხოვოს ან არ დაითხოვოს პარლამენტი), თუ:

- პარლამენტმა არ აირჩია პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი პრემიერ-მინისტრი და დადგენილ ვადაში ვერც თვითონ აირჩია იგი;
- პრემიერ-მინისტრის მიერ მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხის დასმის შემდეგ პარლამენტმა ვერ გამოუცხადა უნდობლობა კონსტრუქციული ვოტუმის წესით.

პარლამენტის დათხოვნის ვალდებულება და უფლება არ მოქმედებს პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის ან კონსტიტუციით განსაზღვრულ თანამდებობის პირთა მიმართ იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყებიდან მის დასრულებამდე.

პრეზიდენტის მიერ თავისი უფლებამოსილების გადამტეხისაგან თავის დაზღვევის მიზნით მისი ბრძანებულება პარლამენტის დათხოვნის შესახებ შეიძლება გასაჩივრდეს საკონსტიტუციო სასამართლოში.

პარლამენტს აქვს თანამდებობიდან პრეზიდენტის გადაყენების უფლება იმპიჩმენტის წესით. იმპიჩმენტის პროცედურა, ამჟამად მოქმედ წესთან შედარებით, მკირეოდენ გამარტივდა და განისაზღვრა მისი ცალკეული ეტაპების ვადები.

- **პრეზიდენტი – მთავრობა**

პრეზიდენტი არ უნდა ერეოდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაში, მაგრამ როგორც სახელმწიფოს მეთაურსა და უმაღლეს მთავარსარდალს, უფლება უნდა ჰქონდეს, მოიწვიოს და უხელმძღვანელოს მთავრობის სხლომას ქვეყნის თავდაცვის საკითხთა განსახილველად, აგრეთვე საგანგებო და ომის მდგომარეობების დროს. სხლომის გადაწყვეტილება უნდა გაფორმდეს პრეზიდენტის აქტით, პრემიერ-მინისტრის თანახელმოწერით.

პრეზიდენტს უფლება უნდა ჰქონდეს, საგანგებო ან ომის მდგომარეობის დროს მთავრობის წარდგენით გამოსცეს კანონის ძალის მქონე აქტები – დეკრეტები, ვინაიდან ექსტრემალური მდგომარეობის დროს შეიძლება საჭირო განდეს ნორმატიული სახის გადაწყვეტილებათა სწრაფად მიღება. მაგრამ სწრაფი გადაწყვეტილების მიღება ყოველთვის გარკვეული საფრთხის შემცველია. სწორედ ამიტომ მიზანშეწონილია, რომ დეკრეტის გამოცემაში მონაწილეობდნენ პრეზიდენტიც და მთავრობაც. დეკრეტი გამოცემისთანავე შედის ძალაში, მაგრამ იგი უშოკლეს ვადაში პარლამენტმა უნდა დაამტკიცოს და თუ არ დაამტკიცა, დეკრეტი ძალას დაკარგავს.

პრეზიდენტის აქტის ნამდვილობისათვის, გარდა კონსტიტუციით ან კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა, სავალდებულო უნდა იყოს პრემიერ-მინისტრის, უფლებამოსილი მინისტრის ან პარლამენტის თავმჯდომარის თანახელმოწერა (კონტრასიგნაცია). ამ აქტებზე პასუხისმგებლობა თანახელმომწერს ეკისრება.

VI. პარლამენტი

ზემოთ განვსაზღვრეთ პარლამენტის კონსტიტუციური სტატუსი და მისი ურთიერთობა პრეზიდენტსა და მთავრობასთან. ამ ნაწილში წარმოდგენილია პარლამენტის შექმნისა და საქმიანობის ზოგიერთი სხვა მნიშვნელოვანი მახასიათებელი.

- **ერთპალატიანი თუ ორპალატიანი პარლამენტი?**

მიგვაჩნია, რომ საქართველოს სეპარატისტულ რეგიონებთან დაკავშირებული პრობლემის პოლიტიკური გადაწყვეტის შესაძლებლობის გამოჩენამდე მიზანშეწონილი არ არის ორპალატიანი პარლამენტის შექმნა. პერსპექტივაში, ანუ ზემოაღნიშნული პრობლემის გადაწყვეტის შემდეგ, ჩვენი აზრით, აუცილებელი იქნება ორპალატიანი სისტემაზე გადასვლა, რაც უნდა გამოვიყენოთ ამ პრობლემის

პოლიტიკურად გადაწყვეტის ხელშესაწყობად. ეს პრობლემა რომ არ არსებობდეს, საერთოდ ვერ ვხედავთ ორპალატიანი პარლამენტის საჭიროებას. მიუხედავად რიგი დადებითი მახასიათებლებისა, ორპალატიან პარლამენტში ჭიანჭურდება, ზოგჯერ კი მეტიმეტად, საკანონმდებლო პროცესი. გარდა ამისა, მისი შენახვაც უფრო ძვირი ჯდება.⁵

• საარჩევნო ცენზი

პარლამენტის წევრად არჩევის ცენზები (მოქალაქეობის, ასაკობრივი, ბინადრობის, მორალური) მხოლოდ კონსტიტუციით უნდა განისაზღვროს, რათა არ მოხდეს მიმდინარე კონიუნქტურული მოსაზრებით იარაღად მისი გამოყენება არასასურველ პირთა არჩევებიდან ჩამოსაშორებლად. მიგვაჩნია, რომ უნდა აიკრძალოს პარლამენტის წევრად ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირის არჩევა.

• პარლამენტის უფლებამოსილების ვადა და პირველი შეკრება

– მიზანშეწონილად მიგვაჩნია პარლამენტის მორიგი არჩევნების გამართვა ერთსა და იმავე დროს, პარლამენტის არჩევნებიდან 3 წლის შემდეგ, მეოთხე წლის მაისის მესამე კვირა დღეს⁶, ხოლო რიგგარეშე არჩევნებისა – პარლამენტის დათხოვნიდან 60 დღის ვადაში.

– ახალარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომა უნდა გაიმართოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის სულ ცოტა ორი მესამედის არჩეულად ოფიციალური გამოცხადებიდან არა უგვიანეს მეათე დღისა. პირველი სხდომის დღეს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი.

– პირველი სხდომა უფლებამოსილია შეუდგეს საქმიანობას, თუ მას ესწრება პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. პარლამენტი იძენს სრულ უფლებამოსილებას მხოლოდ მისი სრული შემადგენლობის სულ ცოტა ორი მესამედის უფლებამოსილების ცნობის შემდეგ.

– მოქმედი პარლამენტის უფლებამოსილება წყდება ახალარჩეული პარლამენტის პირველი შეკრებისთანავე. მიიჩნევა, რომ პირველი შეკრება შედგა, თუ მას ესწრება პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა.

• პარლამენტის რეგლამენტი

⁵ ინფორმაციისთვის: ევროპის 22 სახელმწიფოში, რომელთა მოსახლეობაც 16 მილიონს არ აღემატება, ერთპალატიანი პარლამენტებია.

⁶ მაისში პარლამენტის არჩევის შემთხვევაში პარლამენტსა და მთავრობას საკმარისი დრო ექნებათ მომდევნო წლის ბიუჯეტის პროექტის მოსამზადებლად.

პარლამენტის შინაგანი სტრუქტურა, მუშაობის წესი და მისი ურთიერთობა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულებებთან განისაზღვრება პარლამენტის რეგლამენტის შესახებ კანონით, რომელიც მიიღება პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, იმ პირობით, რომ მას მხარს დაუჭერს საპარლამენტო ოპოზიციის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა.

• პარლამენტის წევრის იმუნიტეტი

საჭიროდ მიგვაჩნია პარლამენტის წევრის იმუნიტეტის მოხსნის პროცედურის დაზუსტლება.

• საგანგებო პროკურორი

ვინაიდან პროკურატურა წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენელ ნაწილს, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია საგანგებო პროკურორის ინსტიტუტის შემოღება: პარლამენტს უფლება უნდა ჰქონდეს, ზოლო დროებითი საგამოძიებო კომისიის მოთხოვნის შემთხვევაში ვალდებული უნდა იყოს, დანიშნოს საგანგებო პროკურორი: ა) დანაშაულის ნიშნების შემცველი განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხის გამოსაძიებლად; ბ) ხელისუფლების უმალღესი თანამდებობის პირთა საქმიანობის გამოსაძიებლად, თუ იკვეთება დანაშაულის ნიშნები.

– საგანგებო პროკურორი ანგარიშვალდებულია მხოლოდ პარლამენტის წინაშე. თავისი უფლებამოსილების განხორციელების პერიოდში მას შეუწერდება ყველა სხვა სამსახურებრივი უფლებამოსილება;

– საგანგებო პროკურორი საქმეს გამოიძიებს იმავე უფლებამოსილებითა და შეზღუდვებით, როგორითაც საგამოძიებო უწყება;

– საგანგებო პროკურორად შეიძლება დაინიშნოს მხოლოდ პირი, რომელიც არ არის საჯარო მოსამსახურე და აკმაყოფილებს მაღალი რანგის პროკურორად, ან სააპელაციო ან უზენაესი სასამართლოს მოსამართლედ გამწესების პირობებს. პარლამენტისთვის მისი კანდიდატურის წარდგენის უფლება აქვს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მეხუთედს;

– საგანგებო პროკურორის დანიშვნისათვის აუცილებელია პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა, იმ პირობით, რომ მის არჩევას მხარს უნდა უჭერდეს საპარლამენტო ოპოზიციის უმრავლესობაც. თუ პარლამენტმა საგანგებო პროკურორი ამ წესით ვერ აირჩია, არსებულ კანდიდატთან მას ხმათა უმრავლესობით აირჩევენ პარლამენტის თავმჯდომარე, იურიდიულ საკითხთა, ადამიანის უფლებათა და პეტიციის კომიტეტების თავმჯდომარეები; ხმათა თანაბრად გაყოფისას გადამწყვეტია პარლამენტის თავმჯდომარის ხმა.

- **იმპიჩმენტი**

დაგეგმილი გვაქვს იმპიჩმენტის პროცედურის გამარტივება და დაკონკრეტება. კერძოდ, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია მოქმედი კონსტიტუციით გათვალისწინებული შუალედური კენჭისყრის გაუქმება, რომლითაც სასამართლოს დასკვნის შემდეგ განისაზღვრება, ეყაროს თუ არა კენჭი თანამდებობიდან პრეზიდენტის გადაყენების საკითხს. გარდა ამისა, საჭიროდ გვესახება სასამართლოს მიერ დასკვნის მომზადების ვადისა და ამ დასკვნის მიღების შემდეგ პარლამენტში საკითხის განხილვისა და კენჭისყრის ვადების განისაზღვროს.

იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებას უნდა ექვემდებარებოდეს საქართველოს პრეზიდენტი, მთავრობის წევრი, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე და წევრი, კონტროლის პალატის თავმჯდომარე და წევრი, ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრი, მთავარი პროკურორი, გამომძიების სახელმწიფო დეპარტამენტის დირექტორი და მართლმსაჯულების საბჭოს არჩეული წევრი მათ მიერ კონსტიტუციის დარღვევისას ან/და დანაშაულის ჩადენისას.

- **კითხვა და შეკითხვა (ინტერპელაცია)**

– პარლამენტის წევრი უფლებამოსილია კითხვით მიმართოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, პრემიერ-მინისტრს, მინისტრს, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ნებისმიერ წარმომადგენელს, სახელმწიფო დაწესებულებას და მიიღოს მათგან ამომწურავი პასუხი;

– საპარლამენტო ფრაქციას, აგრეთვე პარლამენტის წევრთა სულ ცოტა ათკაციან ჯგუფს, უფლება აქვთ ინტერპელაციის წესით შეკითხვით მიმართონ პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, მთავრობას, მინისტრს, რომლებიც ვალდებული არიან უპასუხონ დასმულ შეკითხვას პარლამენტის სხდომაზე. საპარლამენტო ფრაქციის, აგრეთვე პარლამენტის წევრთა სულ ცოტა ათკაციანი ჯგუფის მოთხოვნის შემთხვევაში პასუხი უნდა გახდეს პარლამენტის განხილვის საგანი.

- **პრეზიდენტის დეკრეტის დამტკიცება**

მიგვაჩნია, რომ სავალდებულო უნდა იყოს პრეზიდენტის ყველა დეკრეტის დამტკიცება და არა მხოლოდ იმ დეკრეტებისა, რომლებიც ეხება ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა შეზღუდვას. ამასთან, ამ უკანასკნელთა დამტკიცება პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით უნდა ხდებოდეს, ხოლო სხვა დეკრეტებისა – დამსწრეთა უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა.

აუცილებლად მიგვაჩნია, საგანგებო ან ომის მდგომარეობის გამოცხადებისას 24 საათამდე შევამციროთ პარლამენტის სავალდებულო შეკრების დრო (ნაცვლად დღევანდელი 48 საათისა). ასევე უნდა შემცირდეს პრეზიდენტის მიერ პარლამენტისთვის დეკრეტის წარდგენის დრო: პარლამენტს დეკრეტი დაუყოვნებლივ უნდა წარედგინოს. აუცილებელია განისაზღვროს დეკრეტის დამტკიცების ვადა. მიგვაჩნია, რომ ეს ვადა 48 საათს არ უნდა აღემატებოდეს და, თუ ამ ვადაში დეკრეტის დამტკიცებას კენჭი არ ეყარა, იგი დამტკიცებულად უნდა ჩაითვალოს, ხოლო თუ კენჭი ეყარა, მაგრამ არ დამტკიცდა, – ძალადაკარგულად.

• სამართლებრივი აქტები

მიგვაჩნია, რომ აუცილებელია კონსტიტუციით განისაზღვროს საკანონმდებლო აქტების სახეები, იერარქია, მათი მიღებისა და ამოქმედების წესი, ქვეკანონური ნორმატიული აქტების მიღების/გამოცემის უფლებამოსილი პირები (საქართველოს პრეზიდენტი, მთავრობა, სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვა ორგანოები, საჯარო ხელისუფლების განმახორციელებელი სხვა ორგანოები და თანამდებობის პირები), აგრეთვე ის, რომ ასეთი აქტის მიღება/გამოცემა შეიძლება მხოლოდ კონსტიტუციით ან კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში (ამასთანავე, კანონით უნდა განისაზღვროს ამ უფლებამოსილების მიზანი, შინაარსი და მოცულობა). მიზანშეწონილია დავადგინოთ, რომ სამართლებრივი აქტების (როგორც ნორმატიულის, ასევე ინდივიდუალური) სახეები და ფორმები, მათი მომზადების, მიღების, გამოქვეყნების, ამოქმედებისა და აღრიცხვის წესები განისაზღვრება ორგანული კანონით.

VII. პრეზიდენტი

ზემოთ განვსაზღვრეთ პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსი და მისი ურთიერთობა პარლამენტსა და მთავრობასთან. ამ ნაწილში წარმოდგენილია პრეზიდენტის უფლებამოსილების ზოგიერთი სხვა მნიშვნელოვანი მახასიათებელი და მისი არჩევის წესი.

პრეზიდენტის ფუნქციებსა და მის ადგილს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში განაპირობებს მისი, როგორც სახელმწიფოს მეთაურისა და სახელმწიფოს უმაღლესი წარმომადგენლის, სტატუსი. ამ სტატუსიდან გამომდინარე:

- მნიშვნელოვანია მისი როლი ქვეყანაში პოლიტიკური კრიზისის დასაძლევად. კერძოდ, რიგ შემთხვევებში მას აქვს პარლამენტის დათხოვნის ვალდებულება, სხვა შემთხვევებში კი – დათხოვნის დისკრეციული უფლება (იხ. ნაწ. IV, „პარლამენტი – პრეზიდენტი“);

• პრეზიდენტს არა აქვს პოლიტიკური გაერთიანების წევრობისა და საარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობის უფლება, რაც გამოწვეულია პრეზიდენტის პოლიტიკური ნეიტრალურობის აუცილებლობით;

• პრეზიდენტს უნდა ჰქონდეს სახელმწიფოს მეთაურისთვის დამახასიათებელი ისეთი უფლებამოსილებანი, როგორიცაა:

- პარლამენტისთვის პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წარდგენა და პრემიერ-მინისტრის წარდგენით მინისტრების დანიშვნა (იხ. ნაწ. IV, „მთავრობის შექმნა“);
- პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის ხელმოწერა და გამოქვეყნება;
- შეყვანებითი (სუსპენზიური) ვეტოს უფლება;
- სახელმწიფოს წარმომადგენლობა საერთაშორისო ურთიერთობებში;
- საერთაშორისო ხელშეკრულებათა დადება, ოღონდ, მთავრობის მიერ წარმოებული მოლაპარაკების საფუძველზე;
- ელჩების აკრედიტაცია; ელჩებისა და სხვა უმაღლესი დიპლომატიური თანამდებობის პირების დანიშვნა მთავრობის წარდგენით და პარლამენტის თანხმობით;
- უმაღლესი სამხედრო წოდებების მინიჭება მთავრობის წარდგენით;
- არჩევნების დანიშვნა;
- მოქალაქეობისა და თავშესაფრის მიცემის საკითხების გადაწყვეტა;
- შეწყობა;
- საგანგებო და ომის მდგომარეობათა გამოცხადება კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში და სხვ.;

• პრეზიდენტი, როგორც სახელმწიფოს მეთაური, არის საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი და ეროვნული თავდაცვის საბჭოს თავმჯდომარე. ომის მდგომარეობის გამოცხადების შემთხვევაში, თავდაცვის საბჭოს რჩევითა და თანხმობით, ნიშნავს სამხედრო ძალების მთავარსარდალს;

• პრეზიდენტს, როგორც სახელმწიფოს მეთაურს, რომელიც თავისი ინსტიტუციური ბუნებით მოწოდებულია დაიცვას კონსტიტუციური კანონიერება, უფლება უნდა ჰქონდეს, პარლამენტის თანხმობით შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობით ორგანოთა საქმიანობა, ან დაითხოვოს ისინი (იხ. ნაწ. IV, „პარლამენტი – პრეზიდენტი“); აგრეთვე, საგანგებო ან ომის მდგომარეობის დროს მთავრობის წარდგენით გამოსცეს კანონის ძალის მქონე აქტები – დეკრეტები (იხ. ნაწ. IV, „პრეზიდენტი – მთავრობა“), რომლებიც პარლამენტს უნდა წარუდგინოს დასამტკიცებლად;

• პრეზიდენტს, როგორც სახელმწიფოს მეთაურსა და უმაღლეს მთავარსარდალს, პირს, რომელიც განასახიერებს ქვეყნის ერთიანობას, უფლება უნდა ჰქონდეს, მოიწვიოს მთავრობის სხდომა ქვეყნის თავდაცვის საკითხთა

განსახილველად, აგრეთვე საგანგებო და ომის მდგომარეობის დროს (იხ. ნაწ. IV, „პრეზიდენტი – მთავრობა“);

- მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, რომ პრეზიდენტი, როგორც სახელმწიფოს მეთაური, პოლიტიკურად ნეიტრალური პირი, რომელიც არ მიეკუთვნება ხელისუფლების არცერთ განშტოებას, რომელიც თავისი ინსტიტუციური ბუნებით მოწოდებულია დაიცვას კონსტიტუციური კანონიერება, თავმჯდომარეობდეს საქართველოს სასამართლო ხელისუფლების საბჭოს და მონაწილეობდეს თანამდებობაზე მოსამართლეთა გამწესებაში (იხ. ნაწ. X, „სასამართლო ხელისუფლება“).

- **პრეზიდენტის აქტების თანახელმოწერა (კონტრასიგნაცია)**

პრეზიდენტის აქტების ნამდვილობისათვის, გარდა კონსტიტუციით ან კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა, სავალდებულო უნდა იყოს, აქტის შინაარსის მიხედვით, პარლამენტის თავმჯდომარის, პრემიერ-მინისტრის ან დარგობრივი მინისტრის თანახელმოწერა (კონტრასიგნაცია). პასუხისმგებლობა ამ აქტების გამო თანახელმომწერს ეკისრება.

- **იმუნიტეტი**

არ შეიძლება პრეზიდენტის დაპატიმრება ან სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობაში მიცემა, ვიდრე ის ამ თანამდებობაზე იმყოფება.

- **პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა**

პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძველია თანამდებობიდან გადადგომა, უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობა, იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენება.

აუცილებლად მიგვაჩნია, კონსტიტუციით განისაზღვროს პრეზიდენტის მიერ თავისი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის დადგენის წესი. საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისია გთავაზობთ შემდეგ წესს: პრეზიდენტის მიერ თავისი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობას სითითი შემადგენლობის 2/3-ის უმრავლესობით ადგენს საქართველოს პარლამენტი მთავრობის დასაბუთებული წინადადების საფუძველზე. პარლამენტის ეს დადგენილება შეიძლება გასაჩივრდეს საკონსტიტუციო სასამართლოში.

- **პრეზიდენტის არჩევა**

პრეზიდენტის არჩევა მიზანშეწონილად მიგვაჩნია არაპირდაპირი არჩევნებით, საარჩევნო კოლეგიის ან პარლამენტის მიერ, არჩევნების პირველ ტურში

კვალიფიციური (2/3-ის) უმრავლესობით. პრეზიდენტის არჩევის ასეთი წესი ქმნის პარლამენტთან, ე.ი. მთავრობასთანაც, და ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობით ორგანოებთან მისი ჰარმონიული თანამშრომლობის წინაპირობას, ვინაიდან იგი არა მხოლოდ არჩევის მომენტი სათვის, არამედ მეტ-ნაკლებად ხანგრძლივი დროის მანძილზე⁷ მათი კვალიფიციური უმრავლესობის მხარდაჭერით სარგებლობს⁸. ასეთი ვითარება, პრეზიდენტის ავტორიტეტის გათვალისწინებით, ზრდის ხელისუფლების სისტემის ჰარმონიული საქმიანობის პერსპექტივას. გარდა ამისა, ასეთი წესი ერთგვარი თავის დაზღვევაა ისეთი შესაძლო არასასურველი მოვლენისაგან, როგორცაა საერთო-სახალხო არჩევნებით არჩეული პრეზიდენტის ჭარბი პოლიტიკური ამბიციაც, გამოწვეული მისი ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხით, რაც საფრთხეს შეუქმნის პოლიტიკურ სტაბილურობას.

საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისია გთავაზობთ პრეზიდენტის არჩევის შემდეგ ძირითად პირობებსა და წესს:

- საქართველოს პრეზიდენტს 5 წლის ვადით ფარული კენჭისყრით ირჩევს საარჩევნო დარბაზი (საარჩევნო ასამბლეა) დებატების გარეშე. ერთი და იგივე პირი პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს მხოლოდ ორჯერ. თუ არჩევნები გამოიწვია პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტამ, მას არა აქვს ამ არჩევნებში მონაწილეობის უფლება;
- პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე დაბადებით საქართველოს მოქალაქე 40 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში 15 წელი მაინც უცხოვრია, მათ შორის, არჩევნებამდე ბოლო 5 წელი მაინც, გარდა პირისა, რომელიც იმავდროულად სხვა ქვეყნის მოქალაქეცაა;
- საარჩევნო დარბაზი (საარჩევნო ასამბლეა) შედგება პარლამენტის ყველა წევრის, აფხაზეთისა და აჭარის, საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის, საქართველოს სხვა მხარეთა და ცხინვალის რეგიონის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოთა მიერ თავიანთი შემადგენლობიდან არჩეული დელეგატებისაგან (სულ 295 წევრი). აფხაზეთისა და აჭარის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები, აგრეთვე თბილისის წარმომადგენლობითი ორგანო, ირჩევენ თხუთმეტ-თხუთმეტ დელეგატს, ხოლო სამხარეო წარმომადგენლობითი ორგანოები – ათ-ათს (სულ 145 დელეგატი). დელეგატთა არჩევისას უზრუნველყოფილი უნდა იყოს უმცირესობის პროპორციული წარმომადგენლობა. დელეგატთა არჩევნები იმართება საარჩევნო დარბაზის

⁷ გავითვალისწინოთ, რომ პარლამენტის უფლებამოსილების ვადა 4 წელია, ხოლო პრეზიდენტისა – 5.

⁸ კვალიფიციური უმრავლესობით პრეზიდენტის არჩევა განაპირობებს მის მხარდაჭერას არა მარტო საპარლამენტო უმრავლესობის, არამედ ოპოზიციის ნაწილის მიერაც.

- (საარჩევნო ასამბლეის) მოწვევის შემდეგ, პრეზიდენტის არჩევნებამდე არა უგვიანეს მე-10 დღისა;
- საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები იმართება პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე არა უადრეს 45-ე და არა უგვიანეს 30-ე დღისა, ხოლო მისი უფლებამოსილების ვადადმე შეწყვეტის შემთხვევაში – უფლებამოსილების შეწყვეტიდან არა უგვიანეს 30-ე დღისა. საარჩევნო დარბაზს (საარჩევნო ასამბლეას) იწვევს პარლამენტის თავმჯდომარე არჩევნებამდე სულ ცოტა 20 დღით ადრე;
 - არჩევნები გაიმართება, თუ შეკრებას ესწრება საარჩევნო დარბაზის (საარჩევნო ასამბლეის) წევრთა სრული რაოდენობის ორ მესამედზე მეტი (197 ან მეტი). პრეზიდენტობის კანდიდატის წარდგენის უფლება აქვს საარჩევნო დარბაზის (საარჩევნო ასამბლეის) დამსწრე წევრთა მეხუთედზე მეტს. ერთ პირს უფლება აქვს ხელი მოაწეროს მხოლოდ ერთი კანდიდატის წარდგენას;⁹
 - არჩევნების პირველი ტური იმართება ერთადერთი გადაცემადი ხმის სისტემით და არჩეულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელიც საარჩევნო დარბაზის (საარჩევნო ასამბლეის) დამსწრე წევრთა ხმების 2/3-ს მინც მიიღებს, იმ პირობით, რომ ეს რაოდენობა საარჩევნო დარბაზის (საარჩევნო ასამბლეის) სრული შემადგენლობის ნახევარს უნდა აღემატებოდეს;¹⁰
 - თუ პირველ ტურში გამარჯვებული ვერ გამოვლინდა, მაშინვე გაიმართება მეორე ტური, რომელშიც კენჭი ეყრება ორ კანდიდატს, რომლებმაც პირველ ტურში ხმების გადაცემის შედეგად სხვებზე მეტი ხმა მიიღეს. მეორე ტურში არჩეულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელიც მეტ ხმას მიიღებს.

⁹ ამ პირობებში კანდიდატთა რაოდენობა 4-ზე მეტი ვერ იქნება.

¹⁰ კენჭისყრისას საარჩევნო დარბაზის (საარჩევნო ასამბლეის) წევრი „1“-ს უწერს იმ კანდიდატს, რომლის არჩევაც სურს, „2“-ს – იმ კანდიდატს, რომელსაც აირჩევდა, პირველი რომ არ ყოფილიყო, „3“-ს – იმ კანდიდატს, რომელსაც აირჩევდა, პირველი ორი რომ არ ყოფილიყო და ა.შ. მას შეუძლია გააკეთოს ნებისმიერი რაოდენობის პრეფერენცია. თუ ვერც ერთმა კანდიდატმა ვერ მიიღო ასარჩევად საკმარისი რაოდენობის „ერთიანი“, არჩევნებიდან მოიხსნება ბოლო ადგილზე გასული კანდიდატი და მისი ყველა ბიულეტენი გადაეცემა მათში „2“-ით აღნიშნულ კანდიდატებს. თუ ამ გადაცემის შემდეგაც არც ერთ კანდიდატს არ დაუგროვდა ასარჩევად საკმარისი რაოდენობის ბიულეტენი, არჩევნებიდან მოიხსნება ბოლოს წინა ადგილზე გასული კანდიდატი და მისი ყველა ბიულეტენი გადაეცემა მათში „2“-ით აღნიშნულ კანდიდატებს (თუ „2“-ით აღნიშნული იყო ბოლო ადგილზე გასული კანდიდატი, ბიულეტენი გადაეცემა „3“-ით აღნიშნულ კანდიდატს) და ა.შ., სანამ რომელიმე კანდიდატი ასარჩევად საკმარისი რაოდენობის ხმებს არ დააგროვებს, ან სანამ მხოლოდ ერთი კანდიდატი არ დარჩება. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში გაიმართება მეორე ტური.

VIII. აღმასრულებელი ხელისუფლება

• მთავრობა

ზემოთ განვსაზღვრეთ მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი, მისი შექმნის წესი და ურთიერთობა პარლამენტსა და პრეზიდენტთან. ამ ნაწილში წარმოდგენილია მთავრობის სტრუქტურისა და მისი უფლებამოსილების ზოგიერთი სხვა მნიშვნელოვანი მახასიათებელი.

- მთავრობა შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან. პრემიერ-მინისტრი ერთ-ერთ მინისტრს განკარგულებით აკისრებს ვიცე-პრემიერის მოვალეობის შესრულებას. ვიცე-პრემიერი პრემიერ-მინისტრის არყოფნის ან თავისი მოვალეობის შესრულების დროებითი შეუძლებლობის შემთხვევაში ასრულებს პრემიერ-მინისტრის მოვალეობას.

- პრემიერ-მინისტრად შეიძლება მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის წევრის არჩევა (პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე მყოფ პარლამენტის წევრს შეუჩერდება პარლამენტის წევრის უფლებამოსილება თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდში). მინისტრად შეიძლება დაინიშნოს მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის წევრად არჩევის უფლების მქონე პირი. პრემიერ-მინისტრად და მინისტრად შეიძლება დაინიშნოს მხოლოდ სამოქალაქო პირი. ყოფილი სამხედრო მოსამსახურე ან მასთან გათანაბრებული პირი ამ თანამდებობებზე შეიძლება დაინიშნოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ასეთი სამსახურიდან დათხოვნილია სულ ცოტა 3 წლით ადრე.

- პრემიერ-მინისტრსა თუ მინისტრს უფლება არა აქვს ეკავოს სხვა რაიმე თანამდებობა, გარდა პარტიულისა, ეწეოდეს კომერციულ ან პროფესიულ (მათ შორის, პედაგოგიურ) საქმიანობას, შედიოდეს ამ მიზნით შექმნილი საწარმოს ხელმძღვანელობაში, დააფუძნოს საწარმო ან ჰქონდეს შრომის ანაზღაურების სხვა წყარო. ეს შეზღუდვა არ ვრცელდება პარტიულ საქმიანობაზე.

- პრემიერ-მინისტრი, შესაბამისად – მთავრობაც, უფლებამოსილებას იხსნის ახალარჩეული პარლამენტის წინაშე. ახალშექმნილი მთავრობის უფლებამოსილება იწყება პრემიერ-მინისტრისა და ყველა მინისტრის დანიშვნის დღიდან და გრძელდება მთავრობის გადადგომამდე.

- პრემიერ-მინისტრის გადადგომა, უფლებამოსილების შეწყვეტა ან მის მიერ თავისი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობა 60 დღეზე მეტი ხნის განმავლობაში იწვევს მთავრობის გადადგომას სრული შემადგენლობით.

- მთავრობა გადამდგარად მიიჩნევა, თუ პარლამენტმა ნდობა არ გამოუცხადა ან უნდობლობა გამოუცხადა პრემიერ-მინისტრს. მინისტრი გადამდგარად მიიჩნევა, თუ პარლამენტმა გამოუცხადა უნდობლობა.

- პრემიერ-მინისტრი საქართველოს პრეზიდენტის თხოვნით, ხოლო მინისტრი პრემიერ-მინისტრის ან საქართველოს პრეზიდენტის თხოვნით, ვალდებულია გააგრძელოს თავისი მოვალეობის შესრულება მისი უფლებამონაცვლის დანიშვნამდე.

- მინისტრის არყოფნის შემთხვევაში მის მოვალეობას ასრულებს მინისტრის მოადგილე, ხოლო მინისტრის მიერ თავისი მოვალეობის შესრულების დროებითი შეუძლებლობის შემთხვევაში მის მოვალეობას ითავსებს ერთ-ერთი მინისტრი, რომელსაც ამ მოვალეობას პრემიერ-მინისტრის წარდგენით აკისრებს საქართველოს პრეზიდენტი არა უმეტეს 60 დღის ვადით.¹¹

- მინისტრის მიერ თავისი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობა 60 დღეზე მეტი ხნის განმავლობაში იწვევს მის გადადგომას.

- აუცილებელია, მკაფიოდ განისაზღვროს პრემიერ-მინისტრისა თუ მინისტრის მიერ მათი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის დადგენის პროცედურა. უამისოდ შესაძლოა მნიშვნელოვანი პრობლემა შეიქმნას პრემიერ-მინისტრის ან მინისტრის მიერ მათი უფლებამოსილების განხორციელების ფაქტობრივი შეუძლებლობისას, როდესაც იგი არ ან ვერ აცხადებს ამის შესახებ. ასეთ შემთხვევაში შესაძლოა სადავო გახდეს მისი უფლებამოსილების გადასვლის კანონიერება კონსტიტუციით განსაზღვრულ მისი მოვალეობის შემსრულებელზე.

შემოთავაზებულია უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის დადგენის შემდეგი წესი: პრემიერ-მინისტრის მიერ თავისი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობას სიითი შემაღენლობის უმრავლესობით ადგენს საქართველოს პარლამენტი საქართველოს პრეზიდენტის დასაბუთებული წინადადების საფუძველზე, ხოლო მინისტრის მიერ თავისი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობას ადგენს საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის დასაბუთებული წინადადების საფუძველზე.

- აუცილებლად მიგვაჩნია დადგინდეს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილება, სტრუქტურა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით, იმ პირობით, რომ აკრძალულია იმ უწყებათა შერწყმა ან სხვაგვარი გაერთიანება, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან სამხედრო ძალებზე, სახელმწიფო უშიშროებასა და პოლიციაზე. ეს აკრძალვა უაღრესად მნიშვნელოვანია საზოგადოდ სახელმწიფოს უსაფრთხოების, განსაკუთრებით, ხელისუფლების უზურპირების მცდელობის აღკვეთის, უზრუნველსაყოფად, ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და

¹¹ ასეთი წესი უზრუნველყოფს მინისტრის მოვალეობის შესრულებას მხოლოდ იმ პირის მიერ, რომელიც სარგებლობს ერთ შემთხვევაში მინისტრის, ხოლო მეორე შემთხვევაში – პარლამენტის ნდობით.

საქმიანობის წესის ორგანული კანონით განსაზღვრა ხელს შეუწყობს სტრუქტურის სტაბილურობას.

- პრემიერ-მინისტრი განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს და, შესაბამისად, პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე მთავრობის საერთო პოლიტიკის გამო. პარლამენტის მიერ მოწონებული პოლიტიკური პლატფორმის საფუძველზე პრემიერ-მინისტრი ადგენს მინისტრებისათვის ძირითად სახელმძღვანელო დებულებებს, რომელთა ფარგლებშიც მინისტრი დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით წვეტს სამინისტროს კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებს, აგრეთვე ასრულებს ორგანული კანონით განსაზღვრულ სხვა ფუნქციებს.

- კონსტიტუციისა და კანონის საფუძველზე და მათ შესასრულებლად მთავრობა იღებს ნორმატიულ აქტს – დადგენილებასა და ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს – განკარგულებას. მთავრობა გადაწყვეტილებას იღებს კოლეგიურად, მთავრობის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. მთავრობის გადაწყვეტილებას ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრი. თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები გამოსცემენ ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებს – განკარგულებებს.

- **გამოძიების სახელმწიფო დეპარტამენტი**

დანაშაულის გამოძიებაზე პოლიტიკური თუ უწყებრივი წნეხის თავიდან აცილების მიზნით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია გამოძიების სახელმწიფო დეპარტამენტის – აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელი სტრუქტურული ერთეულის – შექმნა. აუცილებლად მიგვაჩნია საუწყებო ან უწყებათმორისი სხვა საგამოძიებო ორგანოების შექმნის აკრძალვა. გამონაკლისია: ა) პროკურატურა, რომელიც მხოლოდ მაშინ განახორციელებს დანაშაულის გამოძიებას, თუ ეჭვმიტანილი გამოძიების სახელმწიფო დეპარტამენტის პასუხისმგებელი თანამშრომელია, ბ) პარლამენტის მიერ დანიშნული საგანგებო პროკურორი და გ) პოლიცია, რომლის უფლებამოსილებაში მსუბუქი დანაშაულის გამოძიება შეიძლება დარჩეს.

გამოძიების სახელმწიფო დეპარტამენტის დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად მიზანშეწონილია, რომ მის დირექტორს 5 წლის ვადით, პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის თანხმობით, იმ პირობით, რომ მას მხარს უნდა უჭერდეს საპარლამენტო ოპოზიციის უმრავლესობაც, თანამდებობაზე ნიშნავდეს საქართველოს პრეზიდენტი, ხოლო თანამდებობიდან მისი ვადამდე გათავისუფლება უნდა შეიძლებოდეს მხოლოდ იმპიჩმენტის წესით, ან საქართველოს პრეზიდენტის დასაბუთებული გადაწყვეტილებით, პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის თანხმობის საფუძველზე.

• პროკურატურა

პროკურატურის საყოველთაოდ აღიარებული დანიშნულებიდან გამომდინარე და რეპრესიულ ინსტიტუტად მისი გადაქცევის აღკვეთის უზრუნველსაყოფად, პროკურატურის ფუნქცია და მისი ადგილი სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში კონსტიტუციით უნდა განისაზღვროს, ხოლო უფლებამოსილება, მოწყობა და საქმიანობის წესი – ორგანული კანონით.

პროკურატურის ფუნქცია უნდა იყოს მხოლოდ სახელმწიფო ბრალდების მხარდაჭერა და დანაშაულის გამოძიება, თუ ეჭვმიტანილი გამოძიების სახელმწიფო დეპარტამენტის პასუხისმგებელი თანამშრომელია.

მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, რომ პროკურატურა იყოს იუსტიციის სამინისტროს სტრუქტურული ნაწილი, დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხით, კერძოდ: ა) პროკურატურას უშუალოდ ხელმძღვანელობს მთავარი პროკურორი, ბ) მთავარ პროკურორს 5 წლის ვადით, პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის თანხმობით, თანამდებობაზე ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი, გ) თანამდებობიდან მისი ვადამდე გათავისუფლება შეიძლება მხოლოდ იმპინჩენტის წესით, ან საქართველოს პრეზიდენტის დასაბუთებული გადაწყვეტილებით, პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის თანხმობის საფუძველზე, დ) პრემიერ-მინისტრის ან იუსტიციის მინისტრის უფლებამოსილების შეწყვეტა არ იწვევს მთავარი პროკურორის უფლებამოსილების შეწყვეტას.

IX. სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი

• სახელმწიფო ბიუჯეტი

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებისას პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთპასუხისმგებლობის საკითხი. ამ საკითხში პირველი სიტყვა მთავრობას, ხოლო საბოლოო სიტყვა პარლამენტს უნდა ეკუთვნოდეს. ეს ნიშნავს, რომ ბიუჯეტის პროექტის წარდგენის უფლება მხოლოდ მთავრობას უნდა ჰქონდეს და მისი თანხმობის გარეშე არ უნდა შეიძლებოდეს ბიუჯეტის პროექტში ისეთი ცვლილების შეტანა, რომელიც იწვევს სახელმწიფოს ხარჯის ზრდას ან შემოსავლის შემცირებას. მეორე მხრივ, მთავრობას უფლება არ უნდა ჰქონდეს, პარლამენტის თანხმობის გარეშე აიღოს სახელმწიფო სესხი ან რაიმე ფინანსური ვალდებულება, აგრეთვე, გადაიტანოს ხარჯი ბიუჯეტის ერთი ნაწილიდან მეორეში.

თუ პარლამენტმა მომდევნო საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე ვერ მოახერხა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიღება, მთავრობას უფლება უნდა ჰქონდეს, ხარჯი გასწიოს მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ ადრე ნაკისრ ვალდებულებათა შესასრულებლად და მხოლოდ წინა წლის ბიუჯეტის მიხედვით.

თუ პარლამენტმა საბიუჯეტო წლის დაწყების შემდეგ, კონსტიტუციით განსაზღვრულ 60-დღიან ვადაში, ვერ მიიღო სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი და ვერც მთავრობა გადააყენა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის წესით (ანუ ვერ აირჩია ახალი პრემიერ-მინისტრი), პრეზიდენტმა უნდა დაითხოვოს პარლამენტი.

პარლამენტს უფლება უნდა ჰქონდეს, გააკონტროლოს მთავრობის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების ხარჯვის კანონიერება და დარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის გადაწყვეტილებით შეაჩეროს შესაბამისი ხარჯის გაწევა.

თუ სახელმწიფო ბიუჯეტის შეუსრულებლობის გამო პარლამენტმა არ დაამტკიცა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში, მთავრობა უნდა გადადგეს.

თუ ახალი კანონი იწვევს მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან სახელმწიფოს მიერ მიმდინარე წლის განმავლობაში შესასრულებელი ახალი ფინანსური ვალდებულების აღებას, მის მისაღებად სავალდებულო უნდა იყოს მთავრობის თანხმობა. მთავრობის თანხმობა სავალდებულო არ არის, თუ ზემოაღნიშნული შედეგი მომდევნო საბიუჯეტო წელს ღებება.

• კონტროლის პალატა

კონტროლის პალატის ძირითადი ფუნქცია სახელმწიფო სახსრებისა და სახელმწიფოს სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებისა და ხარჯვის კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის კონტროლია. ჩვენი აზრით, იგი უნდა აკონტროლებდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრებისა და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებისა და ხარჯვის კანონიერებასაც. გარდა ამისა, მას უფლება უნდა ჰქონდეს შეამოწმოს სავადასახადო და საფინანსო-სამეურნეო კონტროლის სხვა სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობა, პარლამენტს წარუდგინოს სავადასახადო და სახელმწიფო კონტროლის საკითხთა მომწესრიგებელი კანონმდებლობის სრულყოფის წინადადებები.

რადგან სახელმწიფო სახსრების ძირითადი მხარჯველი აღმასრულებელი ხელისუფლებაა, რომელიც საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერით სარგებლობს, ობიექტური კონტროლის უზრუნველსაყოფად, მისი მაკონტროლებლის შექმნისას გადამწყვეტი სიტყვა მხოლოდ საპარლამენტო უმრავლესობას არ უნდა ეკუთვნოდეს. ამიტომ მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, რომ კონტროლის პალატა იყოს 5-წევრიანი კოლეგიური ორგანო, რომელიც იქმნება 5 წლის ვადით. მის თავმჯდომარეს ირჩევს პარლამენტი თავის წევრთა სულ ცოტა 1/5-ის მიერ წარდგენილ კანდიდატთაგან. არჩევისთვის სავალდებულო უნდა იყოს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა, იმ პირობით, რომ მას მხარს

უნდა უჭერდეს საპარლამენტო ოპოზიციის აბსოლუტური უმრავლესობაც. ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტმა დადგინდეს ვადაში ვერ აირჩია კონტროლის პალატის თავმჯდომარე, მას, დასახელებულ კანდიდატთან ხმათა უმრავლესობით ირჩევენ საქართველოს პრეზიდენტი, საკონსტიტუციო და უზენაესი სასამართლოების თავმჯდომარეები, რაც ფორმდება პრეზიდენტის ბრძანებულებით, საკონსტიტუციო და უზენაესი სასამართლოების თავმჯდომარეთა თანახელოვნებით. ასეთი მიდგომა, ჩვენი აზრით, უზრუნველყოფს კონტროლის პალატის თავმჯდომარის პოლიტიკურ ნეიტრალობასა და მიუკერძოებლობას. რაც შეეხება პალატის წევრებს, 2 წევრი უნდა აირჩიოს პარლამენტმა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, ხოლო 2 – საპარლამენტო ოპოზიციამ აბსოლუტური უმრავლესობით. კონტროლის პალატის თავმჯდომარისა და წევრების დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად თანამდებობიდან მათი ვადამდე გათავისუფლება უნდა შეიძლებოდეს მხოლოდ იმპიჩმენტის წესით.

• სტატისტიკის სახელმწიფო სამსახური

სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრისათვის აუცილებელია ქვეყნის მდგომარეობის ობიექტური შეფასება. ამისათვის კი, სხვა მონაცემებთან ერთად, აუცილებელია ობიექტური სტატისტიკური ინფორმაცია. ეს ინფორმაცია საჭიროა, აგრეთვე, მთავრობის საქმიანობაზე ქმედითი საპარლამენტო კონტროლის განსახორციელებლად. ამ ამოცანის შესრულება მხოლოდ მაღალპროფესიულ, მიუკერძოებელ, მთავრობისაგან დამოუკიდებელ სამსახურს ძალუძს. ამიტომ აუცილებლად მიგვაჩნია, კონსტიტუციით განისაზღვროს, რომ:

- სტატისტიკის სახელმწიფო სამსახური არის დამოუკიდებელი, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული დაწესებულება;
- სტატისტიკის სახელმწიფო სამსახურის დირექტორს 5 წლის ვადით, პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის, მათ შორის, საპარლამენტო ოპოზიციის უმრავლესობის, თანხმობით, თანამდებობაზე ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტმა დადგინდეს ვადაში ვერ მიიღო ზემოაღნიშნული თანხმობა, ხმათა უმრავლესობით მას ირჩევენ საქართველოს პრეზიდენტი, საკონსტიტუციო და უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეები, რაც ფორმდება პრეზიდენტის ბრძანებულებით, საკონსტიტუციო და უზენაესი სასამართლოების თავმჯდომარეთა თანახელოვნებით. სტატისტიკის სახელმწიფო სამსახურის დირექტორის თანამდებობიდან ვადამდე გათავისუფლება შეიძლება მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტის დასაბუთებული გადაწყვეტილებით, პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის თანხმობის საფუძველზე, ან იმპიჩმენტის წესით;
- სტატისტიკის სახელმწიფო სამსახურის ფუნქცია, უფლებამოსილება, სტრუქტურა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კანონით.

- **საგადასახადო სისტემა**

აუცილებლად მიგვაჩნია კონსტიტუციით განისაზღვროს, რომ:

- გადასახადები არის საერთო-სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი. ამასთან, საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან საშემოსავლო და მოგების გადასახადები წარმოადგენს ზიარ გადასახადებს, რომლებიც კანონით განსაზღვრული პროპორციით ნაწილდება სახელმწიფოსა და ტერიტორიულ ერთეულებს (ავტონომიური ერთეული/მხარე და ადგილობრივი თვითმმართველობა) შორის, იმ პირობით, რომ შესაბამის წარმომადგენლობით ორგანოს უფლება უნდა ჰქონდეს თავისი წილის ფარგლებში თავად დაადგინოს გადასახადის განაკვეთი. ადგილობრივი გადასახადები მთლიანად ადგილობრივ ბიუჯეტში უნდა შედიოდეს. ასეთი წესი ხელს შეუწყობს ცენტრალური ხელისუფლების ნებისაგან ადგილობრივი საბიუჯეტო შემოსავლების დამოუკიდებლობას და ადგილობრივ ხელისუფლებას მისცემს საკუთარი უფლებამოსილების დამოუკიდებლად განხორციელების შესაძლებლობას;
- გადასახადისა და მოსაკრებლის დაწესება, აგრეთვე მათი განაკვეთების, ხოლო ადგილობრივი გადასახადისა და მოსაკრებლისთვის – განაკვეთის ფარგლების, დადგენა შეიძლება მხოლოდ საქართველოს კანონით, ორგანული კანონის მიღებისთვის დადგენილი წესით. ასეთი წესი ხელს შეუწყობს საგადასახადო გარემოს მდგრადობას;
- ადგილობრივი გადასახადისა და მოსაკრებლის შემოღება და მათი განაკვეთების დადგენა (კანონით განსაზღვრულ ფარგლებში) მხოლოდ შესაბამისი წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილებაა;
- ახალი გადასახადის ან მოსაკრებლის შემოღება, აგრეთვე მათი განაკვეთების გაზრდა კანონიერ ძალაში შედის მხოლოდ მომდევნო საბიუჯეტო წლის დაწყების შემდეგ, მაგრამ არა უადრეს მათი შემოღებიდან 3 თვისა. ასეთი წესი მეწარმეს დაიცავს მოულოდნელი რყევებისაგან და შესაძლებლობას მისცემს უკეთ დაგეგმოს თავისი საქმიანობა.

X. სახელმწიფოს თავდაცვა

- **მოქალაქის უფლება-მოვალეობა**

აუცილებლად მიგვაჩნია კონსტიტუციით განისაზღვროს, რომ:

- საქართველოს დაცვა საქართველოს ყოველი მოქალაქის უფლება და მოვალეობაა;
- სამხედრო ვალდებულების მოხდის ან მისი ალტერნატიული სამსახურის გავლის ფორმას, აგრეთვე ამ ვალდებულებისაგან განთავისუფლების წესს ადგენს კანონი.

• ეროვნული თავდაცვის საბჭო

ეროვნული (ანუ სახელმწიფო) უსაფრთხოების უზრუნველყოფა ხელისუფლების ერთ-ერთი უმთავრესი ამოცანაა და მისი შესრულება ძირითადად მთავრობას ეკისრება. ამ მრავალმხრივი ამოცანის მნიშვნელოვანი ნაწილია საგარეო აგრესიისაგან სახელმწიფოს დაცვის უზრუნველყოფა, რისთვისაც იქმნება სამხედრო ძალები. სამხედრო ძალების ფუნქციისა და სპეციფიკურობის გამო აუცილებელია მათი სრული დეპოლიტიზაცია და მათი გამოყენების აკრძალვა საშინაო პრობლემათა მოსაგვარებლად (გამონაკლისია საგანგებო მდგომარეობა). ერთი მხრივ, ამიტომ და, მეორე მხრივ, იმისათვის, რათა მშვიდობიანობის დროს ყველა ე.წ. ძალოვანი სტრუქტურა არ მოექცეს აღმასრულებელი ხელისუფლების (მთავრობის) უშუალო დაქვემდებარებაში, აუცილებლად მიგვაჩნია, სამხედრო აღმშენებლობისა და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაციისათვის შეიქმნას ეროვნული თავდაცვის საბჭო, რომელსაც უხელმძღვანელებს საქართველოს პრეზიდენტი – უმაღლესი მთავარსარდალი. ომის მდგომარეობის გამოცხადების შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი ეროვნული თავდაცვის საბჭოს რჩევითა და თანხმობით ნიშნავს სამხედრო ძალების მთავარსარდალს.

ეროვნული თავდაცვის საბჭოს შემადგენლობა კონსტიტუციით, ხოლო უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით უნდა განისაზღვროს.

მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, რომ ეროვნული თავდაცვის საბჭოს შემადგენლობაში შედიოდნენ საქართველოს პრეზიდენტი, პარლამენტის თავმჯდომარე, პრემიერ-მინისტრი, საგარეო საქმეთა მინისტრი, ფინანსთა მინისტრი, თავდაცვის მინისტრი, პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტის თავმჯდომარე, პოლიტიკური ავტონომიების აღმასრულებელ ხელისუფლებათა მეთაურები, სამხედრო ძალების მთავარი შტაბის უფროსი და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის თანხმობით დანიშნული არა უმეტეს 3 წევრისა, ხოლო ომის მდგომარეობაში – აგრეთვე მთავარსარდალი.

• სამხედრო ძალების გამოყენება

აუცილებლად მიგვაჩნია კონსტიტუციით განისაზღვროს, რომ:

საგანგებო მდგომარეობის დროს სამხედრო ძალის გამოყენება შეიძლება მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებით, ეროვნული თავდაცვის საბჭოს თანხმობის საფუძველზე. ეს გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ უნდა წარედგინოს პარლამენტს დასამტკიცებლად. პარლამენტის გადაწყვეტილება მიიღება მისი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, იმ პირობით, რომ მას მხარს დაუჭერს საპარლამენტო ოპოზიციის უმრავლესობა;

არ შეიძლება სამხედრო ძალების გამოყენება საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის თანხმობის გარეშე;

საქართველოზე თავდასხმის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი ვალდებულია, დაუყოვნებლივ გამოაცხადოს ომის მდგომარეობა და ამის შემდეგ ეროვნული თავდაცვის საბჭოსთან შეთანხმებით უფლებამოსილია, დაიწყოს სამხედრო ძალის გამოყენება. ეს გადაწყვეტილებები დაუყოვნებლივ უნდა წარედგინოს პარლამენტს დასამტკიცებლად.

XI. სასამართლო ხელისუფლება

ხელისუფლების დანაწილების, ხელისუფლების განშტოებათა ურთიერთკონტროლისა და გაწონასწორების პრინციპის, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის უზრუნველყოფაში განსაკუთრებული და სპეციფიკური ფუნქცია ეკისრება სასამართლო ხელისუფლებას.

საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისიის მოსაზრებანი ქართული სასამართლოს კონსტიტუციური მოწყობის შესახებ, მართალია ოდნავ ფრაგმენტულად, მაგრამ საკმარის მკაფიოდ აყალიბებს კონკრეტულ წინადადებებს, თუ როგორ უნდა მოხდეს კონსტიტუციისა და შესაბამისი კანონების მეშვეობით სასამართლოს ისეთი სისტემის შექმნა და დამკვიდრება, რომელიც მაქსიმალურად დააკმაყოფილებდა არაპოლიტიკური სახელისუფლებო განშტოებისადმი წაყენებულ საყოველთაოდ აღიარებულ მოთხოვნებს. აქ არ იგულისხმება, რომ ყველა ეს მოთხოვნა ყოველთვის თანაბრად და სრული მოცულობით არის შესასრულებელი. ეს შეუძლებელიცაა. მთავარია, რომ ისინი ერთობლიობაში განიხილებოდნენ ერთმანეთთან უწყვეტ და უმჭიდროეს კავშირში, თანაც, ოპტიმალური და დელიკატური წონასწორობის დაცვით, რაც გამორიცხავს ყოველთვის მათ სრულ თანაფარდობას. სხვანაირად, ხან ერთ რომელიმე (ან რამდენიმე) მოთხოვნას შეიძლება მიენიჭოს უპირატესობა და ხან მეორეს (სხვებს); რაც მთავარია, ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში ასეთი ბალანსი სათანადოდ უნდა იყოს დასაბუთებული და გამართლებული საერთო სოციალური თუ საკუთრივ სამართლებრივი პოლიტიკის თვალსაზრისით. ასეთ მიდგომას, პირობითად, დინამიკური ბალანსის პრინციპი შეიძლება ეწოდოს. სწორედ ამ პრინციპს ემყარება, არსებითად, ჩვენ მიერ შემოთავაზებული კონცეფცია, რომლის პრაქტიკულ იმპლემენტაციას საფუძვლად უდევს ურთიერთდაპირისპირებულ, წინააღმდეგობრივ ან ურთიერთგამომრიცხველ ფაქტორთა ლეგიმეტრიული (სამართალშემოქმედებითი) ანალიზის მეცნიერული მეთოდი.

კომისიამ საგანგებოდ განიხილა საქართველოსათვის უაღრესად მნიშვნელოვანი და პრობლემური ერთი თემა, რომელიც უკვე აისახა კიდევ საქართველოს საპროცესო კანონმდებლობაში; მაგრამ, ვინაიდან ის თავის დროზე არ გამხდარა

საკმარისი განსჯის საგანი, ხოლო რაც გახდა, უპირატესად შეეხებოდა მხოლოდ მის მორეზარისხოვან ასპექტებს, თანაც მართლმსაჯულების ძირეულ მოთხოვნებთან შეჯერების გარეშე, ამიტომ ვცადეთ ამ ხარვეზის შევსება.

ნაფიც მსაჯულთა სასამართლო

ნაფიც მსაჯულთა მონაწილეობით ზოგიერთი კატეგორიის საქმეთა განხილვის სასარგებლოდ, ჩვეულებრივ, მოიშველიება: (1) მეტი დემოკრატიულობის (ხალხის ჩართულობის თვალსაზრისით); (2) შეჯიბრებითობის მეტი გარანტიისა და (3) ხალხის მხრივ მართლმსაჯულებისადმი მეტი ნდობის ფაქტორები (არგუმენტები).

1. ხალხის ჩართულობა ანუ დემოკრატიულობის მეტი ხარისხი არ წარმოადგენს მართლმსაჯულების მიზანს; იგი ოდენ საშუალებაა მისი დამოუკიდებლობისა და ნდობის მისაღწევად. სამაგიეროდ, კომპეტენტურობის, კვალიფიკაციის უქონლობის, მეტისმეტი სიძვირისა და მოუქნელობის გამო, ვერც სამართლიანობა მიიღწევა და ვერც მისი რეალური სამართლებრივი ეფექტი. არადა, სწორედ ეს უნდა იყოს სასამართლო სისტემის მთავარი მიზანი და საზრუნავი.

2. შეჯიბრებითობა ასევე არ განსაზღვრავს მართლმსაჯულების მიზანს; ისიც მხოლოდ საშუალებაა მხარეთა შორის თანასწორობისა და, ამის კვალობაზე, სამართლიანი გადაწყვეტილების მისაღებად; ბიუროკრატიის მხრივ მოსამართლეებზე დაუშვებელი ზეგავლენის აღსაკვეთად. სამაგიეროდ, პროფესიონალიზმის უქონლობის გამო განუზომლად იზრდება შეცდომის ალბათობა და საშიშროება. არადა, სწორედ უცდომელი მართლმსაჯულების მიზანს უნდა ესწრაფვოდეს და ემსახურებოდეს უწინარესად სასამართლო ხელისუფლებას.

3. ხალხის ნდობა მათივე თანასწორთა მხრივ განხორციელებული მართლმსაჯულებისადმი იმთავითვე საეჭვო პრეზუმპციას, რომელმაც თავის დროზე (გვიან შუა საუკუნეებში) მაინც შეძლო შეესრულებინა თავისი ისტორიული მისია; თუმცა, რა ხანია თავისი დრო მოსჭამა. მან დაჰკარგა თავის ადრინდელი ხიბლი და აქტუალობა, რასაც პირუთვნელად და დამაჯერებლად მოწმობს თანამედროვე სოციოლოგიური გამოკვლევები, რაც მთავარია, თავად უბირი ხალხის აზრი პროფესიულ საკითხებში ხშირად როდია პირუთვნელი და სამართლიანი. იგი ადვილად ექვემდებარება კარგად გაწაფული პროფესიონალი ადვოკატების სასამართლო რიტორიკის უძლიერეს ზემოქმედებას და ხშირად გამხდარა უმძიმეს ცდომილებათა წყარო და შეოქმედი. ამას განაპირობებს და ემატება ის გარემოებაც, რომ ნაფიც მსაჯულთა კოლევგის არაფრის დასაბუთება არ ევალება; საკმარისია მიიჩნიონ, რომ „ბრალეული“ ან „არაბრალეულია“ განსასჯელი. დაუსაბუთებელი ვერდიქტი კი, ცხადია, ვერასდროს იქნება ბოლომდე დამაჯერებელი და ნდობის შთამაგონებელი.

ყოველივე ამის გამო, მსოფლიოს თითქმის ყველა ქვეყანაში ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი კარგავს თავის ავტორიტეტს და, შესაბამისად, პრაქტიკულ

გამოყენებას. მრავლისმეტყველია, რომ თავისსავე სამშობლოში ინგლისში ნაფიც მსაჯულთა სასამართლო სისხლის სამართლის საქმეთა მხოლოდ 20%-სღა განიხილავს, ხოლო ა.შ.შ.-ში ეს მაჩვენებელი 3,4%-ამდეა შემცირებული.¹² შესაბამისად, განუზომლად იმძლავრა კრიტიკულმა პათოსმა და პუბლიკაციებმა ამ ინსტიტუტის საწინააღმდეგოდ.¹³ გასაგები იქნებოდა, თუ ეს მოხდებოდა ო. ჯ. სიმფსონის საქმის კატასტროფული და აბსოლუტურად სკანდალური დასრულების შემდეგ. მაგრამ, საქმე ისაა, რომ ნაფიც მსაჯულთა სისტემის „დევალვაციის“ პროცესი გაცილებით ადრე დაიწყო, რაც მყარი კანონზომიერების მომასწავებელია.¹⁴ საგულისხმოა, რომ ამისდა მიუხედავად, არის მცდელობა, ნაფიც მსაჯულთა სისტემა საგულდაგულოდ დაინერგოს ე.წ. „ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში“ (sic!). მათ შორისაა საქართველო.

ქართული რეალიების ანალიზი

ვინაიდან ნაფიც მსაჯულთა სასამართლო ფაქტობრივად, ორი სრულიად განსხვავებული ბუნების სასამართლოა ერთ „სამოსში“ გამოწყობილი („ფაქტების დამდგენი“ სასამართლო პლუს „სამართლებრივი ნორმების შემფარდებელი“ სასამართლო), ამიტომ ცხადია, იგი იმდენად კი ვერ მოხსნის ქართული მართლმსაჯულების წინაშე მდგომ სერიოზულ პრობლემებს, რამდენადაც შექმნის მას. თუნდაც რად ღირს ის სირთულე რომელსაც ზოგჯერ „ფაქტებისა“ და „ნორმების“, „ნორმის ფაქტიურობისა“ და „ფაქტის ნორმატიულობის“ ცნებათა ურთიერთგამიჯვნის აუცილებლობა წარმოშობს. ბუნებრივად ჩნდება კითხვა: თუ მარტივი, „ერთუჯრედიანი“ სასამართლოსათვის ვერ მოგვივლია, ნუთუ უფრო რთულ, „მრავალუჯრედიანს“ უფრო მოვუვლით. მარტო დროის დანახარჯი რომ ვიანგარიშოთ, ნაფიც მსაჯულთა სასამართლო ხომ 40%-ით მეტ დროს საჭიროებს საქმეთა განსახილველად;¹⁵ თანაც – შესაბამისი ტრადიციების ქვეყნებში. საქართველოში ხომ არასდროს ყოფილა დამკვიდრებული ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს ტრადიცია, რალა მისი „დეკადანსის“ ჟამს უნდა შემოვიდოთ? ან, კიდევაც რომ შემოვიდოთ, იხარებს, დამკვიდრდება? ცხადია, რომ არა. სხვათაშორის, ეს უძლიერესი არგუმენტი ნაფიც მსაჯულთა სისტემის საწინააღმდეგოდ ყველაზე უფრო მჭრელი გამოდგა, როდესაც იაპონიაში ნაფიც

¹² ია ჩხეიძე. მტკიცებულებათა დასაშვებობის პრობლემა სისხლის სამართლის პროცესში. „მერიდიანი“, თბილისი, 2010, გვ. 193.

¹³ Уильям Бернам. Правовая система Соединенных Штатов Америки. Москва, РИО «Новая юстиция», 2006, стр. 225-232.

¹⁴ Jerome Frank. Courts on Trial. Princeton, 1949; Jeffrey Abramson. We, the Jury: Jury System and Ideal of Democracy. Basic Books, 1994; Stephen J. Adler. The Jury: Disorder in the Courts. Doubleday, 1994.

¹⁵ Уильям Бернам, ibid, сезю 226.

მსაჯულთა სასამართლოს აღორძინების საკითხი განიხილებოდა.¹⁶ საყოველთაოდ ცნობილია ისიც, თუ რა დაუძლეველი სირთულეები შეექმნა რუსეთს ნაფიც მსაჯულთა სასამართლო სისტემის ექსპერიმენტული შემოღების შედეგად. საკუთრივ ამერიკულ იურიდიულ ლიტერატურაში, თვით ყველაზე უფრო ავტორიტეტულ წყაროებში აღიარებულია, რომ „მსაჯულთა სასამართლო ვერ ამართლებს სხვა სამართლებრივ სისტემებში, იგი მაინცდამაინც ამერიკული ღირებულებების გამომხატველია...“¹⁷. იქნებ ამიტომაც არის, რომ გვრ, რომლის წინააღმდეგ პროცენტულად მცირე რაოდენობის საჩივარია შეტანილი სტრასბურგის სასამართლოში წარმოებაში,¹⁸ იხსენიებს, მაგრამ არ იყენებს და არც არასდროს გამოუყენებია ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი. თუმცა დამატებით საფუძვლად ისიც გამოდგება, რომ საკუთრივ „მშობლიურ“ ამერიკაში ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოში აზრთა თანხვედრა პროფესიონალ მოსამართლეებსა და არაპროფესიონალ მსაჯულებს შორის 78% შეადგენს, მოსამართლეთა დანარჩენ 22% – ს კი სრულად განსხვავებული აზრი აღმოაჩნდათ მართლმსაჯულების დანიშნულებაზე.¹⁹

აქედან, კომისიის ერთობ თავშეკავებული დამოკიდებულება ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის კონსტიტუციური წესით საქართველოში დაკანონებისადმი.

მოსამართლეთა უვადო გამწესება თანამდებობაზე

სასამართლოსა და მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის უძლიერეს გარანტიას უდავოდ თანამდებობაზე მოსამართლეთა უვადო გამწესების პრინციპი წარმოადგენს. ამიტომ გულდასმით უნდა შემოწმდეს: ხომ არ ეწინააღმდეგება მისი შემოღება სასამართლო სისტემისადმი წაყენებულ სხვა აუცილებელ მოთხოვნებს; ან კიდევ – ნებისმიერ სხვა გონივრულ მოსაზრებას?

როგორც ირკვევა, ეს ის უიშვიათესი შემთხვევაა, როდესაც კონკრეტული მოთხოვნა ერთი შეხედვით გამორიცხავს სხვა მოთხოვნებთან მის აშკარა დაპირისპირებას ან შეუთავსებლობას; თუმცა, მისი დანერგვა და განხორციელება პრინციპულად ეწინააღმდეგება იმ საყოველთაოდ აღიარებულ მიზნებს, რომლებსაც ყველა ეს მოთხოვნა მის ერთობლიობაში ემსახურება. ეს გახლავთ ძლიერი და ჯანსაღი; პრესტიჟული და ავტორიტეტული; უმწიკვლო, ხალხის ნდობით აღჭურვილი სასამართლო და მართლმსაჯულება.

რა მდგომარეობაა ამ მხრივ საქართველოში?

¹⁶ Richard O. Lempert. A Jury for Japan. AJCL, 1992, vol. 40, p. 37.

¹⁷ William W. Schwarzer. Reforming Jury Trial. Univ. of Chicago Lega Forum, 1990, p. 121-125.

¹⁸ ECHR. Annual Report 2009. Provisional Edition. January 2010, p. 136-137

¹⁹ Harry Kalven, Hans Zeisel. The American Jury. Little, Brown, 1966, p. 55-56.

ჩვენში ჯერ კიდევ ვერ ჩამოყალიბდა და დაკომპლექტდა მაღალკვალიფიციურ, ღირსეულ მოსამართლეთა მეტნაკლებად სრული კორპუსი. მათი საკმაოდ დიდი ნაწილი შემჩნეული და ხალხის მიერ მხილებულია ხელისუფლებისადმი მეტიმეტ „მორჩილებაში“. შესაბამისად, დაბალია მათდამი ხალხის ნდობის ხარისხი. ცხადია, ასეთ მოსამართლეთა სამისდღეშიოდ გამწესება უაღრესად საპატიო და საპასუხისმგებლო სახელმწიფოებრივ პოსტზე, სწორედ „მორჩილ“ მოსამართლეთა დამოუკიდებლობისა და „მორჩილებისათვის“ მათი საშვილიშვილოდ მომადლიერების ერთობ ტლანქი დემონსტრაცია იქნებოდა, ყოვლად გაუმართლებელი, დაუსაბუთებელი და უსამართლო. უვადობის ფაქტორი განუსაზღვრელი ვადით დაუნშობდა სასამართლოს კარს ახალგაზრდა, ნიჭიერ, თანამედროვე ცოდნით აღჭურვილ და გაწვრთნილ – განათლებულ იურისტთა თაობებს, რითაც განუზომელი ზიანი მიადგებოდა ქართულ მართლმსაჯულებას, თანაც – დიდი მორალური დანაკარგებით. ამის შესაბამისად, არც ის არის გამორიცხული, ჩაისახოს პერსპექტიულ იურისტთა კადრების გადინებისა თუ სხვა მრავალი არაჯანსაღი ტენდენცია, რომელთაგან ზოგიერთის წინასწარ განჭვრეტა შესაძლოა არც კი იყოს შესაძლებელი.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, საზოგადოებრივ საკონსტიტუციო კომისიას სამსჯავროზე გამოაქვს კონცეპტუალურად ახალი, უვადო მოსამართლეობის „სტიმულაციური“ დანიშნულებით დატვირთვის თვალსაზრისი. ამის შესაბამისად, მოსამართლის თანამდებობაზე უვადოდ გამწესება შესაძლებელი იქნება, თუმცა, ჯერ ერთი, უაღრესად მკაცრი პირობების დაცვით და პროფესიონალთა მეტიმეტად ვიწრო კატეგორიის მიმართ; მერე მეორე, იმდენად სასამართლო დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის დანიშნულებით კი არა, რამდენადაც იმისათვის, რომ რაც შეიძლება მეტ ხანს იყვნენ შენარჩუნებული საყოველთაო ავტორიტეტები, ყველასათვის სამაგალითო მოსამართლეები. ამით ამაღლდება სასამართლოსადმი ნდობა და მისი პრესტიჟი; მომდევნო თაობებს მიეცემათ მისაბადი მაგალითი; ხოლო მართლმსაჯულების ჭეშმარიტ რაინდებს ღირსეული და დიდებით მოსილი წლები თავიანთი სახელოვანი კარიერის ბუნებრივი დასრულების კვირამაღს.

ქვემოთ წარმოდგენილია ის პირობები, რომლებიც, ჩვენი აზრით, კონსტიტუციაში უნდა აისახოს, რათა სასამართლო ხელისუფლებამ შეძლოს თავისი ფუნქციის ჯეროვნად შესრულება. კერძოდ, აუცილებლად მიგვაჩნია: მოსამართლის ასაკობრივი ცენზის გაზრდა და ნამსახურობის ცენზის დაწესება; თანამდებობაზე მოსამართლის გამწესების ვადისა და წესის განსაზღვრა, უვადოდ გამწესების პირობების ჩათვლით; მართლმსაჯულების საბჭოს სრული დეპოლიტიზება; საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების გაფართოება და მოსამართლედ დანიშნვის უფლების მქონე პირთა წრის შეზღუდვა.

• მოსამართლის ასაკობრივი და ნაშსახურობის ცენზები

პირველი ინსტანციის სასამართლოს მოსამართლე შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე არანაკლებ 30 და არა უმეტეს 60 წლის ასაკისა, თუ მას აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება, სპეციალობით მუშაობის სულ ცოტა 5 წლის გამოცდილება და ჩაბარებული აქვს სამოსამართლო გამოცდები, სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლე – არანაკლებ 35 და არა უმეტეს 65 წლის ასაკისა, თუ მას აქვს პირველი ინსტანციის სასამართლოში მოსამართლედ მუშაობის სულ ცოტა 5 წლის გამოცდილება, ხოლო უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე – არანაკლებ 40 და არა უმეტეს 70 წლის ასაკისა, თუ მას აქვს სააპელაციო სასამართლოში მოსამართლედ მუშაობის სულ ცოტა 4 წლის გამოცდილება.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განსახილველი საკითხების სპეციფიკურობის გამო, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, რომ იმ პირთა წრე, ვინც შეიძლება გამწესდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლედ, შეიზღუდოს უზენაესი და სააპელაციო სასამართლოების მოსამართლედ მუშაობის გამოცდილების მქონე მოსამართლეებით, სულ ცოტა 15-წლიანი პროფესიული გამოცდილების მქონე ადვოკატებითა და სწავლული იურისტებით. გარდა ამისა, მათი ასაკობრივი ცენზი განისაზღვროს 40-75 წლით.

• მოსამართლის თანამდებობაზე გამწესება

პირველი ინსტანციის სასამართლოს მოსამართლეს, სასამართლო ხელისუფლების საბჭოს წარდგენით, 10 წლის ვადით, ამასთან, პირველად გამწესებისას – 5 წლის ვადით, ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლეს, სასამართლო ხელისუფლების საბჭოს წარდგენით, საქართველოს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის თანხმობით, 15 წლის ვადით ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგენით სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, 20 წლით ან უკიდურეს შემთხვევაში პარლამენტი;

პირველი ინსტანციისა და სააპელაციო სასამართლოთა თავმჯდომარეებს თავიანთი შემადგენლობიდან 5 წლის ვადით ირჩევენ ამ სასამართლოთა მოსამართლეები. იმ სასამართლოებში, სადაც მოსამართლეობა რაოდენობა სამზე ნაკლებია, თავმჯდომარეს ამ სასამართლოს მოსამართლეთაგან 5 წლის ვადით ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. ერთი და იგივე მოსამართლე ერთი და იმავე სასამართლოს თავმჯდომარედ შეიძლება აირჩეს/დაინიშნოს მხოლოდ ორი ვადით;

უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს ამ სასამართლოს მოსამართლეთაგან საქართველოს პრეზიდენტის წარდგენით სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით 5 წლის ვადით ირჩევენ საქართველოს პარლამენტი. თავმჯდომარედ ერთი და იმავე მოსამართლის არჩევა შეიძლება მხოლოდ ორი ვადით;

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა თანამდებობაზე გამწესების ვადა და წესი არ იცვლება.

- **მოსამართლის იმუნიტეტი**

აუცილებლად მიგვანჩნია მოსამართლის იმუნიტეტის გაძლიერება და იმუნიტეტის მოხსნის პროცედურის დაზუსტება. კერძოდ:

პირველი ინსტანციისა და სააპელაციო სასამართლოთა მოსამართლის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა, აგრეთვე მისი საუბრის ან შეტყობინებების მოსმენა და კორესპონდენციის ამოღება შეიძლება მხოლოდ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულის ჩადენის ადგილზე ნივთიერი სამხილით მისი დაკავების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საქართველოს უზენაეს სასამართლოს. თუ იგი არ მისცემს თანხმობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული მოსამართლე დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს. ამ შემთხვევაში თანხმობის მიცემის საკითხი უზენაესმა სასამართლომ უნდა გადაწყვიტოს შესაბამისი თხოვნის მიღებიდან 48 საათის განმავლობაში;

უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის და წევრის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მათი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა, აგრეთვე მისი საუბრის ან შეტყობინებების მოსმენა და კორესპონდენციის ამოღება შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულის ჩადენის ადგილზე ნივთიერი სამხილით მისი დაკავების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს. თუ პარლამენტი არ მისცემს თანხმობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული მოსამართლე დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს. ყველა ამ შემთხვევაში თანხმობის მიცემას პარლამენტმა კენჭი უნდა უყაროს შესაბამისი თხოვნის მიღებიდან 48 საათის განმავლობაში;

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა, აგრეთვე მისი საუბრის ან შეტყობინებების მოსმენა და კორესპონდენციის ამოღება შეიძლება მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულის ჩადენის ადგილზე ნივთიერი სამხილით მისი დაკავების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საკონსტიტუციო სასამართლოს. თუ იგი არ მისცემს თანხმობას, საკონსტიტუციო სასამართლოს დაკავებული ან დაპატიმრებული წევრი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს. ამ შემთხვევაში თანხმობის მიცემას საკონსტიტუციო სასამართლომ კენჭი უნდა უყაროს შესაბამისი თხოვნის მიღებიდან არა უგვიანეს 48 საათისა.

- **სოციალური გარანტიები**

მიგვაჩნია, რომ მოსამართლის სოციალური გარანტიები კონსტიტუციით უნდა განისაზღვროს. კერძოდ:

საკონსტიტუციო და საერთო სასამართლოების მოსამართლეთათვის გარანტირებული უნდა იყოს შრომის ისეთი პირობების შექმნა და ისეთი გასამრჯელოს მიცემა, რომლებიც რეალურად უზრუნველყოფს მათ დამოუკიდებლობას;

უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის ან კონსტიტუციით დადგენილი ზღვრული ასაკის მიღწევის გამო განთავისუფლებულ მოსამართლეს უნდა ენიშნებოდეს სახელმწიფო პენსია, რომლის ოდენობა არ უნდა იყოს იმავე სასამართლოს მოსამართლის გასამრჯელოს ორ მესამედზე ნაკლები.

• მართლმსაჯულების საბჭო

სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით იქმნება მართლმსაჯულების საბჭო, რომელსაც თავმჯდომარეობს საქართველოს პრეზიდენტი (ამ საბჭოს ფუნქციის გათვალისწინებით, უფრო სწორი იქნება, რომ მას ერქვას მართლმსაჯულების საბჭო და არა იუსტიციის საბჭო). მიგვაჩნია, რომ აუცილებელია საბჭოს სრული დეპოლიტიზაცია და მისი უმთავრესი უფლებამოსილება, შექმნის წესი, საბჭოს წევრობის ცენზი და უფლებამოსილების ვადად შეწყვეტის საფუძვლები კონსტიტუციით უნდა განისაზღვროს. კერძოდ:

საბჭოს შემადგენლობაში შედიან საქართველოს საკონსტიტუციო და უზენაესი სასამართლოების თავმჯდომარეები და 8 წლის ვადით არჩეული 12 წევრი, რომელთაც თანაბარი რაოდენობით ირჩევენ საქართველოს პარლამენტი (სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით) და საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენცია (კანონით დადგენილი წესით);

თუ საქართველოს პრეზიდენტი რაიმე პატივსადავები მიზეზით ვერ ასრულებს საბჭოს თავმჯდომარის მოვალეობას, საბჭოს თავმჯდომარეობს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე;

პარლამენტი სამ-სამ წევრს ირჩევს სულ ცოტა 15 (10) წლის პროფესიული გამოცდილების მქონე ადვოკატთა და სწავლულ იურისტთაგან, ხოლო მოსამართლეთა კონფერენცია 6 წევრს ირჩევს მოსამართლედ მუშაობის სულ ცოტა 15 (10) წლის გამოცდილების მქონე მოსამართლეთა, მათ შორის, ყოფილ მოსამართლეთაგან;

საბჭოს წევრად არ შეიძლება ერთი და იმავე პირის არჩევა ზედიზედ მეორე ვადით;

საბჭოს წევრობა შეუთავსებელია პოლიტიკური პარტიის წევრობასთან, პოლიტიკურ საქმიანობასთან და საჯარო სამსახურთან. ეს უკანასკნელი შეზღუდვა არ ვრცელდება მოქმედ მოსამართლეზე;

საბჭოს წევრი, გარდა საქართველოს პრეზიდენტისა, საკონსტიტუციო და უზენაესი სასამართლოების თავმჯდომარეებისა და მოქმედი მოსამართლისა, იღებს კანონით დადგენილ გასამრჯელოს;

მართლმსაჯულების საბჭოს არჩეულ წევრს უფლებამოსილება ვადაძე შეუწყდება 70 წლის ასაკის მიღწევისას, აგრეთვე, თუ გადადგა თანამდებობიდან, დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა ან მიიღო სხვა ქვეყნის მოქალაქეობა, შეუძლებელია შეასრულოს თავისი მოვალეობა ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო, დაიკავა მის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობა ან ეწევა შეუთავსებელ საქმიანობას, მის მიმართ კანონიერ ძალაში შევიდა სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი;

საბჭოს უფლებამოსილებაში უნდა შედიოდეს:

პირველი ინსტანციის სასამართლოების მოსამართლეთა კანდიდატურების შერჩევა და საქართველოს პრეზიდენტისთვის დასანიშნად წარდგენა;

სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლეთა კანდიდატურების პრეზიდენტისთვის წარდგენა;

ყველა ინსტანციის მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხის გადაწყვეტა;

საბჭოს უფლებამოსილება, შექმნისა და საქმიანობის წესი კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით განისაზღვრება.

• საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება

აუცილებლად მიგვჩანია საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური საჩივრის შეტანის უფლების მქონე პირთა წრის გაფართოება ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოებით, აგრეთვე, პოლიტიკური პარტიებით (რეფერენდუმისა და არჩევნების დანიშვნისა და მათი შედეგების კონსტიტუციურობის გამო). ასევე გასაფართოებელია საკონსტიტუციო სასამართლოს დაქვემდებარებულ საკითხთა წრე. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლო უნდა წყვეტდეს დავებს:

- საქართველოს პარლამენტის ვადაძე დათხოვნისა და კონსტიტუციით განსაზღვრულ თანამდებობის პირთა თანამდებობაზე გამწესებისა და თანამდებობიდან განთავისუფლების კონსტიტუციურობის გამო;
- კონსტიტუციით დადგენილი პროცედურების დარღვევის გამო;
- რეფერენდუმისა და არჩევნების დანიშვნისა და მათი შედეგების კონსტიტუციურობის გამო;
- სასამართლოს საბოლოო გადაწყვეტილების კონსტიტუციურობის გამო, თუ დავის საფუძველი სასამართლოს მიერ გამოყენებული სამართლებრივი ნორმის ან/და მისი ინტერპრეტაციის კონსტიტუციურობაა (ეს ნორმა მნიშვნელოვნად

შეუწყობს ხელს სასამართლოს გადაწყვეტილებათა ხარისხისა და, შესაბამისად, ადამიანის უფლებათა დაცვის მდგომარეობის გაუმჯობესებას).

XII. ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა და ადგილობრივი თვითმმართველობა

ხელისუფლების ზოგადი, ოპტიმალური ორგანიზაციის პრობლემის მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია ტერიტორიული თვითმმართველობის საკითხი. თვითმმართველობას საფუძვლად უდევს სუბსიდიურობის პრინციპი: ძალაუფლება უნდა განხორციელდეს მმართველობის იმ დონეზე, რომელიც ყველაზე ახლოს არის ხალხთან. სუბსიდიურობის პრინციპი არის აუცილებელი პირობა იმისა, რომ ხელისუფლების ყველა დონეზე განხორციელდეს წარმატებული საჯარო პოლიტიკა და მის განხორციელებაში მონაწილეობა მიიღონ მოსახლეობის ფართო ფენებმა. ზედა საფეხურზე მდგომი სისტემა დაბალ საფეხურზე მდგომი სისტემის პრობლემის მოგვარებაში შეიძლება ჩაერთოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ამ უკანასკნელს საკუთარი ძალებით არ შეუძლია საკითხის გადაწყვეტა.

თვითმმართველობის ორგანოთა უმთავრესი ფუნქცია არის მოსახლეობისთვის მომსახურების გაწევა, მის ყოველდღიურ საჭიროებათა დაკმაყოფილება. ამისი აუცილებელი პირობა კი მოსახლეობასთან სიახლოვეა, რაც შესაძლებლობას აძლევს მას, მუდმივი და უშუალო ურთიერთობა ჰქონდეს მის მიერვე არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებთან, აკონტროლოს მათი საქმიანობა და უშუალოდ ჩაერთოს გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში.

რეალური თვითმმართველობის არსებობისათვის აუცილებელია 3 ძირითადი ელემენტის არსებობა:

ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია – თვითმმართველობისათვის ფართო უფლებამოსილებათა გადაცემა, იმდენისა, რამდენის განხორციელებაც მის შესაძლებლობაშია;

პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია – ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევა და მათთვის გადაწყვეტილებათა დამოუკიდებლად მიღების უფლების მინიჭება საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში;

ფისკალური დეცენტრალიზაცია – თვითმმართველობის უზრუნველყოფა მისი უფლებამოსილების განხორციელებისათვის აუცილებელი ფინანსური რესურსებით.

გარდა თვითმმართველობის ზემოაღნიშნული ძირითადი ფუნქციისა, მისი გაძლიერება და დეცენტრალიზაცია ხელს უწყობს ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტის შექმნას, რაც აუცილებელია, როგორც პოლიტიკური პარტიების ადგილობრივი კადრების ზრდის (და ამ გზით პოლიტიკური პლურალიზმის გაძლიერების), ისე საჯარო მოხელეთა კვალიფიციური კორპუსის ჩამოყალიბებისათვის.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ მრავალ ქვეყანაში ძლიერი თვითმმართველობის დამკვიდრება სხვადასხვა სახის უმცირესობათა (პოლიტიკურ, ეთნიკურ, რელიგიურ) უფლებების დაკმაყოფილების საშუალებად იქცა ისე, რომ ამან არათუ ავნო საერთო-ეროვნულ ინტერესებს, არამედ ინტეგრაციული პროცესების გაძლიერებას შეუწყო ხელი.

თვითმმართველობის მდგრადი, ეფექტიანი სისტემის შესაქმნელად მნიშვნელოვანია სწორად განისაზღვროს თვითმმართველობის დონეთა რაოდენობა და თვითმმართველ ერთეულთა სიდიდე, რაც ყველა ქვეყანამ საკუთარი ტრადიციების, რეალობისა და საჭიროების მიხედვით უნდა გადაწყვიტოს.

ასევე მნიშვნელოვანია ერთი და იმავე დონის ერთეულთა უფლებამოსილების განსაზღვრა. საქმე ისაა, რომ, ობიექტურ მიზეზთა გამო, ერთი და იმავე დონის ტერიტორიული ერთეულები ხშირად მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან ტერიტორიის სიდიდით, მოსახლეობის რაოდენობით, ეკონომიკური განვითარების დონითა და პოტენციალით, რაც შეუძლებელს ხდის მათთვის ერთი და იმავე უფლებამოსილების მინიჭებას. ამას მივყავართ ე.წ. ასიმეტრიულ რეგიონალიზმამდე. ჩვენთან ასიმეტრიული რეგიონალიზმის აუცილებლობას აძლიერებს პოლიტიკური ავტონომიების (განსაკუთრებული უფლებამოსილების მქონე ერთეულების) არსებობაც.

თუ გადავხედავთ ევროპის ქვეყნებს, დავინახავთ, რომ, მიუხედავად იმისა, მათი მოწყობა ფედერალურია თუ უნიტარული, საშუალო ზომის ქვეყნებში (3 – 15 მილიონი მოსახლეობით) თვითმმართველობის 2 დონეა (იხ. ცხრილი).

<p>ზედა დონის მოსახლეობა</p>	<p>100 ათასი (პოლონეთი, ესტონეთი, აშშ) – 1 მლნ. (ესპანეთი, ნიდერლანდები) 200 ათასი – 400 ათასი (გერმანია, გაერთ. სამეფო, შვედეთი, დანია, ლიტვა, საბერძნეთი, შვეიცარია, ირლანდია, ფინეთი) 500 ათასი – 600 ათასი (იტალია, საფრანგეთი, უნგრეთი, რუმინეთი)</p>
<p>ქვედა, მუნიციპალური დონის მოსახლეობა</p>	<p>2 ათასი (საფრანგეთი, პორტუგალია, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, შვეიცარია) – 20 ათასი ან მეტი (ირლანდია, ნიდერლანდები, შვედეთი, ლიტვა, ბულგარეთი) საშუალოდ 7 – 18 ათასი (ევროპის თითქმის ყველა ქვეყანა, აშშ, რუსეთი)</p>

დიდ ქალაქებს, განსაკუთრებით, დედაქალაქებს, როგორც წესი, აქვთ განსაკუთრებული სტატუსი. მათი მართვის საკვანძო საკითხია მმართველობის პირველადი ერთეულების ოპტიმალური სიდიდის დადგენა, რაც მრავალ ფაქტორზეა დამოკიდებული. ევროპის საშუალო და მცირე ზომის ქვეყნების დედაქალაქთა

უმეტესობაში მათი ადმინისტრაციული ერთეულების მოსახლეობის რაოდენობა 30-დან 60 ათასამდე მერყეობს (ბრატისლავა, ოსლო, ვენა, ვილნიუსი, სტოკჰოლმი, ამსტერდამი, ბრიუსელი, სოფია, ტალინი, ზაგრები, სკოპიე და ა.შ.), ხოლო დიდი ქვეყნების დედაქალაქებში, რომლებიც მეგაპოლისებს წარმოადგენენ, ადმინისტრაციულ ერთეულებში მცხოვრებთა რიცხვი 90-დან 140 ათასამდე მერყეობს (ლონდონი, ვარშავა, პარიზი, მადრიდი, რომი). მცირე გამონაკლისის გარდა, ყველა ამ ქალაქში ტერიტორიული ერთეულები თვითმმართველობებს წარმოადგენენ.

ისტორიულად საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ორი დონის გამოყოფა შესაძლებელი: პირველი, ანუ ადგილობრივი (ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი) და მეორე, ანუ რეგიონული (მხარე, კუთხე) დონეები. საუკუნეთა განმავლობაში ისინი იქმნებოდნენ გარკვეულ, გეოგრაფიულად განსაზღვრულ, ერთიანი ეკონომიკური თუ სოციალური პირობების მქონე ტერიტორიებზე. უცხოელთა მიერ (რომი, არაბები, მონღოლები, ირანი, ოტომანთა იმპერია, რუსეთი და სხვ.) საქართველოს დაპყრობის პერიოდშიც ცალკეულ პროვინციათა საზღვრები, უცხოური ადმინისტრაციის კონტროლქვეშ ყოფნის მიუხედავად, თითქმის უცვლელი რჩებოდა. ბუნებრივია, ცალკეულ ადმინისტრაციულ ერთეულთა საზღვრების უცვლელობა განპირობებული იყო არა ჩამოყალიბებული ტრადიციის დაურღვევლობის სურვილით, არამედ ეკონომიკურ-გეოგრაფიული ფაქტორების ზეგავლენით.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, საქართველოში საზოგადოებრივი ცხოვრების მთელ რიგ სფეროებში განხორციელებული ძირეული ძვრების მიუხედავად, საბჭოური ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა პრაქტიკულად არ შეცვლილა. ასევე, ფაქტობრივად დეკლარირების დონეზე დარჩა თვითმმართველობის ჩამოყალიბება. ეს გამოწვეული იყო ქვეყნის ხელისუფლებაში გაბატონებული აზრით, რომელიც ქვეყნისა და სახელმწიფოებრიობის გადარჩენის ერთადერთ გზად მართვის მკაცრად ცენტრალიზებული სისტემის არსებობას გულისხმობდა.

2006 წელს არსებითად შეიცვალა ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა: საერთოდ გაუქმდა ქვედა დონის (ქალაქის, დაბის, თემის, სოფლის) თვითმმართველობა და ერთადერთ თვითმმართველ ერთეულად ყოფილი რაიონების ფარგლებში ფორმირებული მუნიციპალიტეტი გამოცხადდა. ამის შედეგად ისედაც სუსტი ადგილობრივი ხელისუფლება უფრო მეტად დაშორდა მოსახლეობას. იმავდროულად გაძლიერდა ცენტრალიზაციის პროცესი. დაიწყო თვითმმართველობათა ისედაც შეკვეცილი უფლებების კიდევ უფრო შეზღუდვა. თუ 2005–2006 წლებში ეს შეზღუდვა უფრო არაფორმალური ხასიათისა იყო, 2007 წლიდან შემზღუდავი დებულებები უკვე იურიდიულადაც გაფორმდა ახალი

საკანონმდებლო აქტებისა და ადრე მიღებულ კანონებში ცვლილებათა შეტანის გზით.

ამჟამად საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა ფაქტობრივად ორდონინანია:

- ზედა, ე.წ. რეგიონალური დონე: აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები, თბილისი, რომლის სტატუსიც ცალკე კანონით განისაზღვრება, და 9 რეგიონი, რომლებიც *de facto* არსებობს, თუმცა კანონმდებლობით დადგენილი არ არის (ამ 9 რეგიონში დანიშნულია სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი). 2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიებს მინიჭებული აქვს ოკუპირებული ტერიტორიების სტატუსი;
- ქვედა დონე: 59 მუნიციპალიტეტი და ხუთი თვითმმართველი ქალაქი, თბილისის²⁰ ჩათვლით.²¹ ამ ერთეულებში პირდაპირი არჩევნებით აირჩევა წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო, რომელიც ქმნის აღმასრულებელ ორგანოს – გამგეობას/მერიას.

ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის ეს მოდელი, როგორც ქვედა დონის ერთეულთა მეტისმეტად დიდი ზომის, ასევე მათი შეზღუდული უფლებამოსილებისა და ზედა დონეზე წარმომადგენლობითი ორგანოების არარსებობის გამო, პრინციპულ წინააღმდეგობაშია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის სულისკვეთებასთან და მის მოთხოვნებთან. სრულიად გაურკვეველია სოფლების, თემების, დაბებისა და ქალაქების სტატუსი და განვითარების პერსპექტივა. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი პირობითად თუ მიესადაგება ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსს.

თვითმმართველობის არსებული სისტემის ნაკლოვანებებისა და დაბალი ეფექტიანობის გამო, აუცილებლად მიგვაჩნია მისი რეფორმირება. ცხადად ჩანს რაიონზე უფრო მცირე ზომის, მაგრამ 2006 წლამდე არსებულ ქვედა დონის ადმინისტრაციულ ერთეულებზე უფრო დიდი თვითმმართველი ერთეულების შექმნის საჭიროება, რასაც ბუნებრივად მივყავართ დღევანდელ რაიონებზე უფრო დიდი, სამხარეო (რეგიონული) დონის შექმნის აუცილებლობამდე. ამაზე მიუთითებს არა მხოლოდ ზემოთ მოყვანილი ანალიზი, არამედ განვითარებული ქვეყნების გამოცდილებაც.²²

²⁰ თბილისი მხოლოდ ფორმალურად შეიძლება მივაკუთვნოთ ქვედა დონეს, რეალურად კი იგი ზედა დონის ერთეულის ფარდაა, თუ უფრო მეტი არა.

²¹ ამ რაოდენობაში არ შედის ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არსებული ერთეულები.

²² შედარებისათვის: თუ ადრე არსებული პირველი დონის თვითმმართველობებში საშუალოდ 4 354 მცხოვრები იყო, დღევანდელი მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის საშუალო მაჩვენებელი, თბილისის გაუთვალისწინებლად, 48 380-ია. ევროპის ქვეყნების აბსოლუტურ უმრავლესობაში კი (ევროსაბჭოს 47 წევრი ქვეყნიდან – 40-ში), ისევე, როგორც რიგი

ამრიგად მივიღებთ ტერიტორიული მოწყობის ორდონიან სისტემას: ქვედა დონეზე – მსხვილ მუნიციპალიტეტებს, ხოლო ზედა დონეზე – ავტონომიებსა და თვითმმართველ მხარეებს (და არა ფედერაციის სუბიექტებს):

✓ **ქვედა დონე:** ამ დონეზე უნდა შეიქმნას დაახლოებით 350 მუნიციპალიტეტი, თითოეული საშუალოდ 10-15 ათასი მცხოვრებით, რომლებშიც გაერთიანდება საქართველოში არსებული 3766 დასახლება (ეს არ ეხება აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონს). ყველა ქალაქი, დიდი დაბა და დიდი სოფელი იქნება დამოუკიდებელი მუნიციპალიტეტი, ხოლო მცირე დაბები და სოფლები გაერთიანდება თემებში. თემებად გაერთიანებას საფუძვლად უნდა დაედოს დასახლებათა ტრადიციული ურთიერთობა და თავსებადობა, აგრეთვე, ეკონომიკური და ბუნებრივი პირობები (ასეთი თემები არსებობდა როგორც შუასაუკუნეების განმავლობაში, ასევე XX საუკუნის 30-იან წლებამდე). ამ რეფორმის კრიტერიუმები უნდა იყოს ადგილობრივი ტერიტორიის, მოსახლეობის, ბუნებრივი რესურსების, ეკონომიკური პოტენციალის, საგადასახადო ბაზისა და ადგილობრივი შემოსავლების ისეთი დონის უზრუნველყოფა, რაც ადეკვატური იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის ქვედა დონის უფლებამოსილების განხორციელებისათვის. ასეთი რეფორმა უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის რესურსების მნიშვნელოვან ზრდას და, იმავდროულად, მოსახლეობასთან ადგილობრივ ორგანოთა საკმაო სიახლოვეს, რაც გააფართოებს საზოგადოებრივ მომსახურებას, გააუმჯობესებს მის ხარისხს და უფრო ხელმისაწვდომს გახდის მას (ქვედა დონის თვითმმართველობის რესურსების გაზრდა შესაძლებელს გახდის ამჟამად არსებული რაიონის უფლებამოსილების უდიდესი ნაწილის მათთვის გადაცემას). მუნიციპალიტეტის თვითმმართველობის ორგანოება: პირდაპირი არჩევნებით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო (საკრებულო) და აღმასრულებელი ორგანო – მერია (ქალაქებში)/გამგეობა (თემებში). მერიის/გამგეობის ხელმძღვანელია მოსახლეობის მიერ პირდაპირი წესით არჩეული მერი (ქალაქში)/გამგებელი (თემში, დიდ დაბაში, დიდ სოფელში). მოსახლეობის ინტერესების დაცვის მიზნით, თემში შემავალ ყველა დასახლებულ პუნქტში (გარდა თვითმმართველი ერთეულის ცენტრისა), აგრეთვე ქალაქის უბნებში, აირჩევა მამასახლისი და მრჩველთა საბჭო (საზოგადოებრივ საწყისებზე).

✓ **ზედა დონე** (ავტონომიები, მხარეები, დედაქალაქი):

– **მხარე.** სამხარეო (რეგიონული) თვითმმართველობების შექმნას საფუძვლად უნდა დაედოს **ტრადიციული ურთიერთობები** (ბუნებრივად ჩამოყალიბებულ მხარეთა არსებობა, რომელთაც, გარდა ისტორიული ფაქტორებით გამოწვეული ერთიანობისა, სოციალურ-ეკონომიკური ერთიანობაც ახასიათებთ) და

განვითარებული ქვეყნების (აშშ, იაპონია და ა.შ.) მუნიციპალიტეტებში, საშუალოდ 7-დან 18 ათასამდე მცხოვრებია.

თვითკმარობა (საქართველოს მხარეთა უმეტესობისათვის დამახასიათებელია სხვადასხვა სახის სოციალური, ეკონომიკური და სხვა რესურსების ურთიერთშევესებადობა მხარის შიგნით, რაც ზრდის მათ სოციალურ-ეკონომიკურ პოტენციალს). მათ უფლებამოსილებაში უნდა იყოს საზოგადოებრივი მომსახურების ის სახეები, რომელთა განხორციელებაც ძნელი ან შეუძლებელი იქნება მუნიციპალურ დონეზე, ხოლო, სუბსიდიურობის პრინციპიდან გამომდინარე, არ უნდა შედიოდეს ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებაში. მხარეთა განსაკუთრებული (ექსკლუზიური) უფლებამოსილების განსაზღვრისას გასათვალისწინებელია მათი მნიშვნელოვანად განსხვავებული შესაძლებლობები (მოსახლეობის რაოდენობის, ტერიტორიის, ეკონომიკური პოტენციალის თვალსაზრისით). მხარეთა სტატუსები ერთნაირი უნდა იყოს, ხოლო განსაკუთრებული (ექსკლუზიური) უფლებამოსილებები უნდა შეესაბამებოდეს მათ შესაძლებლობებს. მხარის თვითმმართველობის ორგანოებია: პირდაპირი წესით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო (საბჭო) და საბჭოს მიერ შექმნილი აღმასრულებელი ორგანო – მთავრობა. მთავრობის ხელმძღვანელია საბჭოს მიერ არჩეული მმართველი;

- **დედაქალაქი.** საქართველოს დედაქალაქს – თბილისს, ჩვენი აზრით, უნდა ჰქონდეს მხარის სტატუსი. იგი უნდა ასრულებდეს თვითმმართველობისა და დედაქალაქისათვის კანონით მინიჭებულ განსაკუთრებულ ფუნქციებს. თბილისი უნდა დაიყოს მუნიციპალიტეტებად – უბნებად (სავარაუდოდ, 25 ერთეულად). სხვა თვითმმართველი ერთეულებისაგან განსხვავებით, დედაქალაქის უბანთა უფლებამოსილება უფრო შეზღუდული უნდა იყოს, რაც განპირობებულია ქალაქის, როგორც ერთიანი ურბანული ორგანიზმის, შეუფერხებელი ფუნქციობის საჭიროებით. თბილისის თვითმმართველობის ორგანოებია: პირდაპირი არჩევნებით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო (საბჭო) და საბჭოს მიერ შექმნილი აღმასრულებელი ორგანო – მთავრობა. მთავრობის ხელმძღვანელია საბჭოს მიერ არჩეული მერი. თბილისის მუნიციპალიტეტების – უბნების თვითმმართველობის ორგანოებია: უბნის მოსახლეობის მიერ პირდაპირი არჩევნებით არჩეული უბნის საკრებულო, საკრებულოს მიერ არჩეული უბნის გამგებელი და მისი წარდგენით დამტკიცებული გამგეობა;

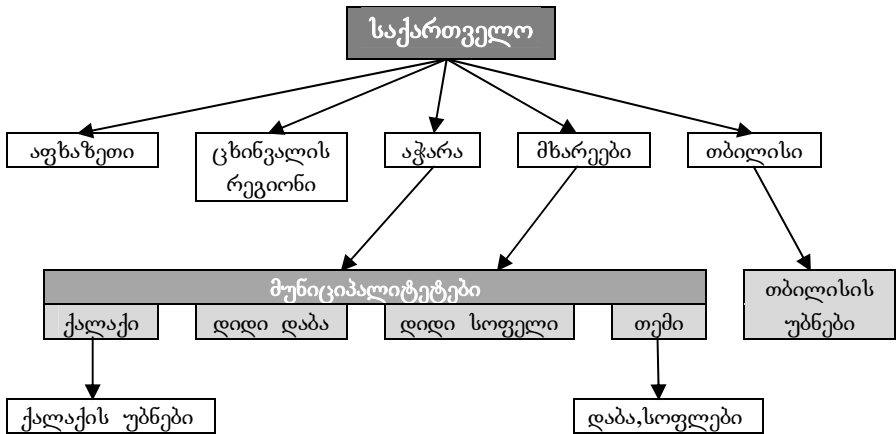
– **ავტონომიები:**

აჭარა – სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობისა და თვითმმართველობის პრინციპების შესაბამისად აჭარას უნდა ჰქონდეს ავტონომიისათვის მიკუთვნებული (1) განსაკუთრებული, (2) სახელმწიფოსაგან დელეგირებული, (3) ცალკე კანონით განსაზღვრული, ერთობლივ უფლებამოსილებას მიკუთვნებული უფლებამოსილებები. აჭარის ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა სისტემა – უმაღლესი საბჭო და

მთავრობა – უნდა დაეფუძნოს საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელს და მისი შექმნა დამოკიდებული არ უნდა იყოს საქართველოს ხელისუფლებაზე;

აფხაზეთი და ცხინვალის რეგიონი – აფხაზეთსა და ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქს უნდა ჰქონდეთ განსაკუთრებული სტატუსები, რომლებიც, ისევე, როგორც მათი სახელწოდებები, არსებული პრობლემის პოლიტიკური გადაწყვეტის პროცესში უნდა გადაწყდეს.

ტერიტორიული მოწყობის ეს სისტემა სქემატურად შემდეგნაირად გამოიყურება:



ამ კონცეფციის შესაბამისი რეფორმა, განსაკუთრებით, ქვედა დონის თვითმმართველობათა შექმნა, საკმაოდ დიდ დროს მოითხოვს და ეს დრო კონსტიტუციის გარდამავალი დებულებებით უნდა განისაზღვროს.

მიგვაჩნია, რომ წარმოდგენილი კონცეფციის ძირითადი დებულებები კონსტიტუციით უნდა განისაზღვროს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეუძლებელი გახდება თანამიმდევრული რეფორმის განხორციელება და მდგრადი სისტემის ჩამოყალიბება, რაც უფრო გაამძაფრებს ზემოაღნიშნულ პრობლემებს. კერძოდ, კონსტიტუციით უნდა განისაზღვროს:

- საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობისა და თვითმმართველობის სტრუქტურა: აფხაზეთი, აჭარა, ცხინვალის რეგიონი და მხარეთა ჩამონათვალი, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა (გარდამავალ დებულებებში უნდა აღინიშნოს, რომ აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის სტატუსები განისაზღვრება უფლებამოსილებათა გამოჯვანის პრინციპის საფუძველზე, არსებული პრობლემების პოლიტიკური გადაწყვეტის პროცესში და აისახება კონსტიტუციაში);

- აჭარის, მხარეთა, დედაქალაქისა და მუნიციპალიტეტთა მმართველობის სისტემები და მათი შექმნის წესი, განსაკუთრებულ (ექსკლუზიურ) უფლებამოსილებას (როგორც სავალდებულოს, ასევე ნებაყოფლობითს) და საერთო უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხები, აგრეთვე აჭარის კონსტიტუციის მიღების წესი;
- თვითმმართველ ერთეულებს აქვთ თავისი ტერიტორია, სახელწოდება, თვითმმართველი ერთეულის ცენტრი, საკუთარი ქონება (მათ შორის, განუსხვისებელი ქონება), საკუთარი შემოსავლები, დამოუკიდებელი ბიუჯეტი;
- აჭარის, მხარეთა, დედაქალაქისა და მუნიციპალიტეტთა საბიუჯეტო მოწყობა ეფუძნება ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ერთიანობის, ყოვლისმომცველობის, გამჭვირვალობის, დამოუკიდებლობის, ანგარიშვალდებულების, გამოთანაბრების, დაბალანსების, მიზნობრიობისა და უნივერსალურობის პრინციპებს; მათი ბიუჯეტების საკუთარი შემოსულობები შედგება საგადასახადო შემოსავლების (ადგილობრივი გადასახადებისა და ზიარი საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადების), არასაგადასახადო შემოსავლების, კაპიტალური შემოსავლების, გამოთანაბრებითი ტრანსფერების (მხოლოდ მუნიციპალიტეტებისათვის), მიზნობრივი და კაპიტალური ტრანსფერების (მხარეებისთვის), გრანტებისა და სესხებისაგან;
- ადგილობრივი გადასახადების სახეები, ზღვრული განაკვეთები და გადასახადისაგან განთავისუფლების პირობები დგინდება საქართველოს კანონით, ხოლო მათი შემოღება და კონკრეტული განაკვეთის დადგენა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებაა; ადგილობრივი გადასახადები მთლიანად ადგილობრივ ბიუჯეტში უნდა შედიოდეს; მოგებისა და საშემოსავლო გადასახადები წარმოადგენს ზიარ გადასახადებს და კანონით განისაზღვრება ამ გადასახადებიდან მხარისა და თვითმმართველობის კუთვნილი წილი, თანაც იმ პირობით, რომ შესაბამის წარმომადგენლობით ორგანოს ჰქონდეს თავისი წილის ფარგლებში გადასახადის განაკვეთის დადგენის უფლება.

XIII. კონსტიტუციის გადასინჯვა

კონსტიტუციის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად აუცილებლად მიგვაჩნია მისი შეცვლის პროცედურის მკვეთრად გართულება. საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისია გთავაზობთ კონსტიტუციის შეცვლის შემდეგ წესს:

- კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის შეტანის უფლება აქვთ მხოლოდ პარლამენტის წევრთა ერთ მესამედსა და არანაკლებ 200 000 ამომრჩეველს.
- ამ სუბიექტთა მიერ მომზადებული კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი წარედგინება საქართველოს პარლამენტს, რომელიც ქმნის სახელმწიფო

საკონსტიტუციო კომისიას და მას გადასცემს განსახილველად. კომისიაში თანაბრად უნდა იქნეს წარმოდგენილი ყველა ის პარტია, რომელმაც ბოლო საპარლამენტო არჩევნების შედეგად მოიპოვა მანდატი. კომისიაში მიწვეულ უნდა იქნენ ასევე კონსტიტუციური სამართლის აღიარებული სპეციალისტები იმ პირობით, რომ მათი რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს კომისიის დანარჩენ წევრთა 1/4-ს. ამის შემდეგ კომისია აქვეყნებს პროექტს საყოველთაო სახალხო განხილვისათვის, რომელიც 1 თვე მანძილზე უნდა გაგრძელდეს. კომისია საჯარო განხილვის გათვალისწინებით მომზადებულ დასკვნას პარლამენტს წარუდგენს და საჯაროდ აქვეყნებს კომისიის შექმნიდან არა უადრეს 2 და არა უგვიანეს 3 თვისა. პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე კანონპროექტის განხილვა იწყება დასკვნის გადაცემიდან ერთი თვის შემდეგ.

- აუცილებლად მიგვაჩნია საკონსტიტუციო კონტროლის მექანიზმის შემოღება კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში: სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტის მიღებიდან 5 დღის ვადაში მას გადასცემს საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომელიც ადგენს გადასინჯვის პროცესის დაწყების კონსტიტუციურობას. თუ სასამართლო დაადგენს კონსტიტუციასთან ინიციატივის განხორციელების შეუსაბამობას, კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესი წყდება.
- კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას ორი მოსმენით მხარს დაუჭერს საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის სულ ცოტა 2/3. თუ საპარლამენტო უმრავლესობა ფლობს პარლამენტის სრული შემადგენლობის 2/3-ს, იმისათვის, რათა კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტი მიღებულად ჩაითვალოს, მას მხარი უნდა დაუჭიროს საპარლამენტო ოპოზიციის აბსოლუტურმა უმრავლესობამაც. ასეთი წესი დაგვაზღვევს ვიწროპარტიული ინტერესებით გამოწვეული კონსტიტუციური ცვლილებებისაგან და უზრუნველყოფს კონსტიტუციის მდგრადობას.
- კონსტიტუციის ცვლილება ძალაში შედის მხოლოდ მას შემდეგ, რაც მას ზემოაღნიშნული ხმათა უმრავლესობით, ერთი მოსმენით, მოიწონებს შემდეგი მოწვევის პარლამენტიც.
- კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონს პრეზიდენტისათვის გადაცემაძღვე, პარლამენტი კანონის მიღებიდან 5 დღის ვადაში გადასცემს საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომელიც განიხილავს და ადგენს კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურის კონსტიტუციურობას. თუ სასამართლო დაადგენს მის არაკონსტიტუციურობას, მიღებული ცვლილება ბათილია.
- კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონს ხელს აწერს და აქვეყნებს საქართველოს პრეზიდენტი. მას არა აქვს ხელმოწერაზე უარის უფლება.

- პარლამენტს უფლება არა აქვს დაიწყოს კონსტიტუციის შეცვლის პროცესი თავისი უფლებამოსილების პირველი და ბოლო 6 თვის განმავლობაში, აგრეთვე, თუ იგი დათხოვნილია.
- გარდამავალ დებულებებში უნდა ჩაიწეროს, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვისათვის დადგენილი წესები არ გავრცელდება აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის სტატუსის განსაზღვრასთან დაკავშირებულ კონსტიტუციურ ცვლილებებზე. ამ ცვლილებათა მიღების წესი უნდა განისაზღვროს სპეციალური კანონით, არსებული პრობლემის პოლიტიკური გადაწყვეტის პროცესში მიღწეული შეთანხმების შესაბამისად.

გამომცემლობის რედაქტორი მ.მორჩილაძე
ტექნოლოგიური ვ.კანდელაკი
კორექტორი მ.ძიმიგური

ტირაჟი 500
არაკომერციული გამოცემა

გამომცემლობა „ინტელექტი +“
თბილისი, წინამძღვრის ქ. №63

