

კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის
რეგიონული ცენტრი.

კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის
რეგიონული ცენტრი
გამოცემა №1

**საქართველოს კონსტიტუცია
და
2010 წლის კონსტიტუციური
რეფორმა**

**თბილისი
2010**

კრებული მომზადებულია კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და
ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრის თანამშრომლების და მის
მიერ შერჩეული ავტორების მიერ

კრებულის ავტორებია:
ვასილ გონაშვილი - § 4
ავთანდილ დემეტრაშვილი - § 1, § 2, § 8, § 10
გიორგი კვერენჩილაძე - § 6, § 7
ვახტანგ ჟვანია - § 3, § 5, § 9

თბილისი 2010

საქართველო

წინათქმა (ავთანდილ დემეტრაშვილი).....	4
§ 1. საქართველოს კონსტიტუციური ისტორიის მიმოხილვა (ავთანდილ დემეტრაშვილი).....	6
§ 2. საქართველოს კონსტიტუცია და მისი 2010 წლის გადასინჯვის ფარგლები და კონცეპტუალური საფუძველი (ავთანდილ დემეტრაშვილი).....	14
§ 3. კონსტიტუციური რეფორმა - აუცილებლობა, განხორციელების ეტაპები (ვახტანგ ჟვანია).....	17
§ 4. საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავი (საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი) და საარჩევნო სამართალი 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის მიხედვით (ვასილ გონაშვილი).....	23
§ 5. კონსტიტუციური რეფორმა: საქართველოს პარლამენტი (ვახტანგ ჟვანია).....	39
§ 6. საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტი და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა (გიორგი კვერენჩილაძე)	43
§ 7. საქართველოს მთავრობის ინსტიტუტი და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა (გიორგი კვერენჩილაძე)	53
§ 8. სასამართლო ხელისუფლება და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა (ავთანდილ დემეტრაშვილი)	63
§ 9. ადგილობრივი თვითმმართველობის ახლებური გააზრება 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის მიხედვით (ვახტანგ ჟვანია).....	67
§ 10. საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის ახალი წესი 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის მიხედვით (ავთანდილ დემეტრაშვილი)	70

XXI საუკუნის პირველი ათწლეული გამორჩეული პერიოდია საქართველოს კონსტიტუციურ ისტორიაში. სულ რაღაც ექვსწლიანი ინტერვალით ქვეყანაში ორი ფართომასშტაბიანი კონსტიტუციური რეფორმა განხორციელდა. 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის საფუძველზე შეიცვალა 1995 წლის კონსტიტუციის ის ნაწილი, რომელიც ე.წ. ამერიკულ საპრეზიდენტო მმართველობის სახელით არის ცნობილი და ჩამოყალიბდა სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკის ე.წ. ნახევრადსაპრეზიდენტოს მიმსგავსებული სისტემა.

2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონით განხორციელდა მოქმედი მმართველობის ფორმის ახლებურად გაზრება და კონსტიტუციის ნორმებში ასახვა. ვინაიდან ვრცელი ინფორმაცია განხორციელებული რეფორმის თაობაზე კრებული მომდევნო ნაწილებში იქნება მოწოდებული, წინათქმაში შემოვიფარგლებით რეფორმის შედეგის ზოგადი შეფასებით და იმ მნიშვნელობით, რომელიც მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებებისათვის ამ პროექტს გააჩნია.

დავეყრდნობით ვენეციის კომისიის მოსაზრებათა იმ ფრაგმენტს, რომლის მიხედვით რეფორმა წარმოადგენს არსებული ძირითადი კანონის გაუმჯობესებას და არის წინადადებული ნაბიჯი ევროპული კონსტიტუციონალიზმისაკენ.

რაც შეეხება პოლიტიკური პარტიებისათვის რეფორმის შედეგების მნიშვნელობას, ვიტყვი მხოლოდ მთავარს — 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის რეალურად ამოქმედება თავისთავში გამოიცხავს რომელიმე განშტოების მიერ სახელმწიფო ძალაუფლების მიტაცებას და მის ბოროტად გამოყენებას და რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია — სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი განმსაზღვრელი სუბიექტი კვლავ საქართველოს პარლამენტი რჩება, ხოლო ამ პოლიტიკის აღსრულების მთავარი

სუბიექტი ხდება საქართველოს მთავრობა, ანუ ის ორგანოები, რომელთაც ხალხი ირჩევს (პირდაპირ - პარლამენტს, ირიბად მთავრობას) და რომლებიც ხალხის მიერ მათთვის გადაცემული მანდატის ფარგლებში უნდა მოღვაწეობდნენ. ტრენინგის თემას რომ არ გავცდეთ დავასკვნით, რომ სწორედ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები იქნებიან მომავალ საპარლამენტო არჩევნებში ის სუბიექტები, ვინც ხალხის ნდობა, შესაბამისად პარლამენტის უმრავლესობა, შედეგად კი მთავრობის ფორმირების შესაძლებლობა ექნებათ.

§ 1. საქართველოს კონსტიტუციური ისტორიის მიმოხილვა

ჩვეულებრივ კონსტიტუციურ ისტორიას კონსტიტუციის არსებობას უკავშირებენ, თუმცა ამ ისტორიის სათავეებზეც ამახვილებენ ყურადღებას. წარმოდგენილია აშშ-ის კონსტიტუციური ისტორია 1776 წლის დამოუკიდებლობის აქტის, „კონფედერაციის მუხლების“, საფრანგეთის კონსტიტუციური ისტორია — 1789 წლის ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციის გარეშე და ა.შ. გარდა ნორმატიულისა, კონსტიტუციური ისტორიის სათავეებში არცთუ იშვიათად დოქტრინალურ წყაროებსაც (ვთქვათ შარლ მონტესკიეს „კანონთა გონს“) მოიხსენიებენ.

საქართველოს მრავალსაუკუნოვან ისტორიაშიც მრავლად არის სამართლის ძველი, რომელიც თავისი შინაარსით შეიძლება მიჩნეული იყოს საქართველოს კონსტიტუციური ისტორიის სათავეებად, უფრო ფრთხილად შეფასებით კი — კონსტიტუციური სამართლის წყაროდ. შეიძლება სადავო იყოს პროფ. ვახტანგ აბაშმაძის ქვემოთ მოყვანილი შემდეგი მოსაზრება, მაგრამ მაინც უნდა მოვიყვანოთ იგი: „ქართული რენესანსის კულტურის ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილია სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების მოძღვრება, რომელიც უკვე მეთორმეტე საუკუნეში ანტიფეოდალური ძალების მიერ გამოიყენება, როგორც სამეფო ხელისუფლების შეზღუდვის მიზნით დაწყებული დიდი მოძრაობის იდეოლოგიური იარაღი“¹.

ასეთებად შეიძლება მივიჩნიოთ „სამართლის წიგნი“ (ბაგრატ კურაპალატის კანონები), ვახტანგ VI „დასტურლამალი“, იმავე პერიოდის კოდიფიცირებული აქტი, რომელშიც შედიოდა მოშეს კანონები, კათალიკოსის სამართალი, გიორგი ბრწყინვალისა და ბექა აღბუღას „წიგნი სამართლისა კაცთა შეცოდებისა და ყოვლასავე“ და ვახტანგ VI კანონები².

¹ იხ. ვახტანგ აბაშმაძე, ქართული ინტელექტუალური ფენომენები. ქართული და სამართლებრივი მოძღვრებები. თბ., 1992, გვ. 457

² ვრცლად ამის შესახებ იხ. ისიდორე დოლიძე. სამართალი ვახტანგ მეექვსისა. თბ., 1981, გვ. 5-42.

მიუხედავად იმისა, რომ ჩვენს ქვეყანას XIX საუკუნეში და XX საუკუნის დასაწყისში არც სამართლის ეროვნული სისტემა და შესაბამისად არც საკუთარი კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერება არ გააჩნდა, ჩვენთან მოღვაწეობდა დასავლეთ ევროპასა და ჩრდილოეთ ამერიკის მოწინავე აზრს ნაზიარები ქართველ მოაზროვნეთა შესანიშნავი პლეადა, რომლებმაც მნიშვნელოვანი მეცნიერული საფუძველი შექმნეს შემდგომი კონსტიტუციური (სახელმწიფო) სამართლის სახელმწიფოებრივი და მეცნიერული დონის განვითარებაში. ესენი არიან სოლომონ დოდაშვილი, ნიკო ნიკოლაძე, ილია ჭავჭავაძე, მიხაკო წერეთელი, არჩილ ჯორჯაძე და სხვები.

ისეთ საკითხებში, როგორიცაა, სახელმწიფო მმართველობის ფორმები, ხელისუფლების დანაწილება, სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაცია, ადგილობრივი თვითმმართველობა და სხვა, ნიკო ნიკოლაძის მოსაზრებანი, მაგალითად, არსებითად არ განსხვავდება კონსტიტუციონალიზმის თეორიაში დღეს აღიარებული ცნებებისა და კატეგორიებისაგან. შესანიშნავად აქვს შესწავლილი ილია ჭავჭავაძეს ხელისუფლების კლასიკური სამწვეროვანი დანაწილება, რომელსაც ის წარსულის აბსტრაქციას, თავისი დროის იდეალად, ხოლო მომავლისათვის პროგრამად მიიჩნევს. თამამად შეიძლება ითქვას, რომ სწორედ ხსენებულ მოაზროვნეთა, აგრეთვე მოგვიანებით ნოე ჟორდანიას, პაულე საყვარელიძის, გიორგი გვაზავას და სხვათა მოსაზრებებმა განაპირობა საქართველოს პირველი რესპუბლიკის დღემდე აღიარებული მიმზიდველი კონსტიტუციური სახე.

საქართველოს კონსტიტუციური ისტორიის სათავეებში მნიშვნელოვანია საქართველოს პირველი რესპუბლიკის დამფუძნებელი აქტი - 1918 წლის 26 მაისის საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი¹.

¹ ზოგიერთი მეცნიერის აზრით - დამოუკიდებლობის აქტი 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის ნაწილია. იხ. მაგ. „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921 წ.წ) თბ. 1991

დამოუკიდებლობის აქტის მნიშვნელობა მისი დამფუძნებელი ბუნებიდან გამომდინარეობს, მასში ლაკონურად განსაზღვრულია საზოგადოებასა და სახელმწიფოს მოწყობის ძირითადი პრინციპები (სახელმწიფოს მართვით ტერიტორიული მოწყობა, მართვა-გამგეობის რესპუბლიკური ფორმა და დემოკრატია, როგორც მმართველობის მეთოდი) და ადამიანზე სახელმწიფოს ზრუნვის ვალდებულება.

საქართველოს კონსტიტუციურ ისტორიაში ძალიან მაღალია 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის როლი, არა მხოლოდ იმიტომ, რომ ეს იყო დამოუკიდებელი საქართველოს პირველი კონსტიტუცია, არა მხოლოდ იმიტომ, რომ მასში განმტკიცებული ნორმებითადამიანი წარმოჩენილია როგორც უმაღლესი სოციალური ღირებულება, არამედ იმიტომაც, რომ იგი დღესაც ასრულებს ჩვენი კონსტიტუციური ისტორიის ერთგვარ დამაკავშირებელ ფუნქციას, ვინაიდან ყოველი შემდგომი (საბჭოურის გარდა) კონსტიტუცია და კონსტიტუციური მნიშვნელობის აქტი ეყრდნობა მას ან მის ისტორიულ-სამართლებრივ მემკვიდრეობას.

მიუხედავად იმისა, რომ 1921 წლის კონსტიტუციით დადგენილი სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა ორიგინალური სისტემა (სახელმწიფო სახელმწიფოს მეთაურის გარეშე) ზოგიერთ მეცნიერს¹, მათ შორის ამ სტატიის ავტორსაც არაუფექტიანად მოწყობილად მიაჩნია, როგორც ქვეყნის შემდგომი განვითარება ცხადყოფს, საზოგადოებაში მის მიმართ ნდობის მაღალი ხარისხი არსებობს.

თითქმის 70 წელს მოიცავს საქართველოს ისტორიაში საბჭოური კონსტიტუციების (1922, 1927, 1937 და 1978 წ.წ) ხანა. მოცემული სტატიის ფარგლებში შეუძლებელია მათი დეტალური ანალიზი, რის გამო რამოდენიმე მოსაზრებით შემოვიფარგლებით. ჯერ ერთი, და ალბათ ეს არის უმთავრესი — არც ერთი მათგანი არ ყოფილა ქართველი ხალხის ან მისი რომელიმე ორგანოს

¹ იხ. პაატა ცნობილამე. საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტომი 1, თბ. 2004 გვ. 128.

სამართალშემოქმედების პროდუქტი. საქართველოში კონსტიტუციის მიღება ავტომატურად მოჰყვებოდა „ცენტრში“, მოსკოვში, კომუნისტური პარტიის დირექტივების საფუძველზე მიღებულ სსრ კავშირის ან რუსეთის კონსტიტუციის მიღებას. საქართველოს დამოუკიდებლობა ამ შემთხვევაში შემოიფარგლებოდა ტოპონიმებისა და ოფიციალური სახელწოდებების შეცვლით („მოსკოვის“ - თბილისით, საბჭოთა

კავშირის უზენაესი საბჭოსი საქართველოს სსრ უზენაესი საბჭოთი) და რუსულიდან ქართულ და აფხაზურ ენებზე სსრ კავშირის კონსტიტუციის ოფიციალური ტექსტის თარგმნით.

და კიდევ ერთი სტერეოტიპის შესახებ. მსმენია თითქოს ე.წ. „სტალინური“ 1936 კონსტიტუცია თავისი შინაარსით მაღალი დემოკრატიულობით გამოირჩეოდა. სამართლიანობა მოითხოვს აღვნიშნოთ, რომ ეს და 1978 წლის კონსტიტუცია გარკვეულ პოზიტიურ როლს ასრულებდნენ (საზოგადოებრივ ცხოვრებაში იურიდიული მართლწესრიგის ელემენტების შეტანა, განსაზღვრული ხარისხის პოლიტიკური სტაბილურობის ხელშეწყობა), მაგრამ რეალურად საბჭოური კონსტიტუციები უბრალო შირმის როლს ასრულებდნენ, რომლის იქით რეალურად ბატონობდა კომუნისტური პარტიის მოსკოვური ხელმძღვანელობა.

ჯერ კიდევ საბჭოთა კავშირის შემადგენლობაში მყოფ საქართველოში 1990 წ. 28 ოქტომბერს ჩატარდა საქართველოს სსრ უზენაესი საბჭოს არჩევნები. არჩევნების გამორჩეულობა ის იყო, რომ, ჯერ ერთი, საბჭოთა საქართველოს ისტორიაში ეს იყო პირველი მრავალპარტიული არჩევნები, და მეორე, რაც მთავარია, მასში დამაჯერებელი გამარჯვება ეროვნული დამოუკიდებლობისათვის მებრძოლმა პოლიტიკურმა გაერთიანებამ „მრგვალი მაგიდა-თავისუფალი საქართველო“-მ მოიპოვა.

ახალმა ხელისუფლებამ ჯერ მნიშვნელოვანი ცვლილებები შეიტანა მოქმედ 1978 წლის კონსტიტუციაში, შემდეგ ჩაატარა რეფერენდუმი და ამ რეფერენდუმის შედეგების გათვალისწინებით მიიღო „საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის

აღდგენის აქტ¹. სამწუხაროდ, ახალმა ხელისუფლებამ ვერ შეძლო თანამდროვე საზოგადოების შესაბამისი კონსტიტუციური გარემოს შექმნა. ახალი კონსტიტუციის შემუშავებისათვის შექმნილი სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია ვერ ამოქმედდა, ვერ მოხერხდა 1978 წლის კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებების იმპლემენტაცია მიმდინარე კანონმდებლობაში.

1991 წლის ბოლოს არაკონსტიტუციური გზით ხდება საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს, რესპუბლიკის პრეზიდენტისა და მთავრობის უფლებამოსილებათა ვადად აღდგენა ფაქტობრივად შეწყვეტა, იქმნება სამხედრო საბჭო და დროებითი მთავრობა, რომელიც ძალადაკარგულად აცხადებს ზვიადისდროინდელ გადასინჯულ 1978 წლის კონსტიტუციას და კანონმდებლობას და 1992 წლის 21 თებერვალს იღებს დეკლარაციას საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის აღდგენის თაობაზე. აღდგენილ კონსტიტუციას იგივე ბედი ეწვია, რაც 1921 წელს - აღდგენიდან 3 დღის შემდეგ იგივე სამხედრო საბჭო თავისი გადაწყვეტილებით, რომელიც ადგენდა 1921 წ. კონსტიტუციის ამოქმედებას რეალობის გათვალისწინებით, ფაქტობრივად „გაყინა“ აღდგენის იდეა.

1992 წლის 6 ნოემბერს მიღებულ იქნა კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“. იმ დროისათვის ეს კანონი აღმოჩნდა ერთადერთ აქტად, რომელსაც რეალურად კონსტიტუციის გარეშე დარჩენილ ქვეყანაში შეეძლო ძირითადი კანონის მაგივრობა გაეწია, ამიტომ უწოდებენ მას ხატოვნად „მცირე კონსტიტუციას“. კანონმა ზღვარი დაუდო საბჭოურ კონსტიტუციურ სისტემებს, საფუძველი ჩაუყარა სახელმწიფოებრივი მეთოდებით ორგანიზაციას. ამასთან ჭეშმარიტი კონსტიტუციის ფუნქცია მას არ შეუსრულებია, რადგან მასში არსებითად არაფერი იყო ნათქვამი კლასიკური კონსტიტუციის ორგანულ ისეთ ნაწილებზე, როგორიცაა ძირითადი უფლებები და სასამართლო ხელისუფლება.

ამ კანონის მიხედვით საყოველთაო სახალხო არჩევნებში პირდაპირი წესით ცალკე პარლამენტი, ცალკე პარლამენტის თავმჯდომარე აირჩეოდა, რის შემდეგ პარლამენტი თავის თავმჯდომარეს აგრეთვე სახელმწიფოს მეთაურად ირჩევდა. თუ გავითვალისწინებთ

იმას, რომ მთავრობას სახელმწიფოს მეთაურის — პარლამენტის თავმჯდომარის წინადადებით პარლამენტი ამტკიცებდა, სახელმწიფოს უმაღლეს ორგანოთა კანონისეული ამგვარი სისტემა ვერანაირ დემოკრატიულ კრიტიკას ვერ უძლებს.

1993 წლისათვის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სფეროში საკმაოდ თავისებური სიტუაცია შეიქმნა. 1921 წლის აღდგენილი კონსტიტუცია, მისი შინაარსისა და აღდგენის დაბალი ლეგიტიმურობის გამო არ ამუშავდა, კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ურთიერთობათა მხოლოდ ნაწილს არეგულირებდა, ხოლო 1978 წლის გაუქმებული კონსტიტუცია ზოგიერთ თავის ნაწილში კვლავ სიცოცხლისუნარიანი იყო. ქვეყნის უფრო მაღალი ლეგიტიმურობის ძირითადი კანონი სჭირდებოდა. ამისათვის ჯერ კიდევ 1993 წელს შეიქმნა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, რომელმაც შეიმუშავა და საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტს წარუდგინა კონსტიტუციის პროექტი. ამ პროექტის საფუძველზე 1995 წლის 24 აგვისტოს მიღებული კონსტიტუცია დღესაც მოქმედებს. მისი მიღება თამამად შეიძლება დაუკავშიროთ პროფესორ ანდრამ შაიოს „შიშის კონსტიტუციონალიზმად“ წოდებულ¹ იმპერატივს. 1995 წელს კონსტიტუციის მიღების იმპერატივი იყო იმის შიში, რომ წინამორბედი პერიოდისათვის დამახასიათებელი არაეფექტიანი, ლეგიტიმურობას მოკლებული სახელმწიფოსა და არასამთავრობო ინსტიტუტების შენარჩუნება, სახელმწიფო ხელისუფლების დაშორება მოსახლეობისაგან, ნეგატიურად იმოქმედებენ ქვეყნის შემდგომ წინსვლაზე და, რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია — მსოფლიო თანამეგობრობაში ღირსეულად ინტეგრირების სურვილის განხორციელებაზე.

იმ დროიდან დღემდე კონსტიტუციამ გარკვეული, ზოგიერთ ნაწილში მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა, თუმცა პრაქტიკულად ხელშეუხებელი დარჩა კონსტიტუციის პირველი თავი (ზოგადი დებულებები), სადაც დეკლარირებულია თანამედროვე

¹ იხ. ანდრამ შაიო. ხელისუფლების თვითშეზღუდვა. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი. თბილისი., 2003, გვ.viii

კონსტიტუციონალიზმის ისეთი პრინციპები როგორიცაა დემოკრატია და რესპუბლიკანიზმი („საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა“ — მუხლი 1), სახალხო სუვერენიტეტი („საქართველოში სახელმწიფო ძალაუფლების წყაროა ხალხი. ხალხი თავის ძალაუფლებას ახორციელებს რეფერენდუმის, უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებისა და თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით“ — მუხლი 5), ხელისუფლების დანაწილება („სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით“ — მუხლი 5), სახელმწიფო შეზღუდულია უფლებებითა და თავისუფლებებით — მუხლი 7), რწმენისა და აღმსარებლობის სრული თავისუფლება (მუხლი 9).

თითქმის არ შეცვლილა კონსტიტუციის მეორე თავი (საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი), რომელიც საერთაშორისო სტანდარტების, უწინარესად კი 1950 წლის 4 ნოემბრის ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის საფუძველზეა დაწერილი.

უმნიშვნელოდ — როლის ზრდის მიმართულებით შეიცვალა კონსტიტუციური რეგულაციები, რომელიც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ეხება.

მრავალრიცხოვან სწავლულთა და ექსპერტთა აზრით ზემოთმოყვანილი და კონსტიტუციის ზოგიერთი სხვა დებულების სტაბილობა განპირობებულია იმით, რომ აქ აღიარებულია ისეთი ფასეულობები, როგორიცაა თავისუფლება, დემოკრატია, სამართლის უზენაესობა, რომლებსაც დღევანდელი ევროპა ეყრდნობა და რომელსაც იზიარებს ქართული საზოგადოება.

თუ ზემოთ მითითებულმა ნაწილმა, რომელიც ძირითადი კანონის კონცეპტუალურ საფუძველს შეადგენს, არსებითი ცვლილებები არ განიცადა, მნიშვნელოვნად იცვლებოდა კონსტიტუციის ტექსტის ის ნაწილი, რომელიც სახელმწიფო ინსტიტუტებს, მათ შორის სესტემურ ურთიერთობებს, ანუ საქართველოში მიღებული ტერმინოლოგიით — მმართველობის ფორმას ეხება. პირვანდელი ტექსტის მიღების მიზეზებზე და განზრახვებზე ზემოთ უკვე

გვქონდა საუბარი, აქ შევხვით კონსტიტუციის შემდგომ პერიოდში განხორციელებულ გადასინჯვებს.

1995 წლის პირვანდელი ტექსტის ფართომასშტაბიანი რეფორმა განხორციელდა 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის საფუძველზე. კონსტიტუციური კანონის ავტორთა აზრით კონსტიტუციის ახალ რედაქციას უნდა უზრუნველყო სისტემური კორუფციით დაავადებული სახელმწიფოს გამოჯანმრთლება, რომელსაც თავის მხრივ უნდა ჩაეტარებინა გადაუდებელი, საზოგადოებისათვის სასიცოცხლო მნიშვნელობის რეფორმები ეკონომიკის, პოლიტიკის, განათლების და სხვა სფეროში. ამ მიზნების მისაღწევად კი, ამტკიცებდნენ ისინი, — სასურველი და გარდაუვალია სახელმწიფო ძალაუფლების კონცენტრაცია და ცენტრალიზაცია.

უნდა ვაღიაროთ, რომ დასახელებულ რეფორმათა ნაწილი წარმატებით დასრულდა, დანარჩენის განხორციელება მიმდინარეობს, მაგრამ 2004 წლის რეფორმის განხორციელებამ სხვა პრობლემები წარმოაჩინა. ქვეყნის დინამიკური განვითარებისა და ტრანზიციის კანონზომიერებანი, ქვეყნის წინაშე ახლად გაჩენილი შიდა (ხელისუფლების წინააღმდეგ მიმართული საკმაოდ მწვავე და მასობრივი საპროტესტო აქციები მმართველობითი სისტემის შეცვლის მოთხოვნით) და გარე გამოწვევები, საერთაშორისო ორგანიზაციები (უწინარესად ევროპის საბჭო და მისი საკონსულტაციო ორგანო „დემოკრატია სამართლის მეშვეობით“, რომელიც უფრო მეტად ვენეციის კომისიის სახელით არის ცნობილი) ითხოვდნენ ზოგადად სახელმწიფოებრივი ცხოვრების, საკუთრივ კი მმართველობის ფორმისა და მეთოდების შემდგომ დემოკრატიზაციას. ამ და ზოგიერთ სხვა იმპერატივის საპასუხოდ 2009-2010 წელს საქართველოში მორიგი კონსტიტუციური რეფორმა განხორციელდა, რომლის შედეგად კონსტიტუციაში ახალი რედაქციით უნდა ჩამოყალიბდეს პრეამბულა და 35 მუხლი, დამატოს 7 ახალი მუხლი, ანუ გადასინჯვა შეეხო ძირითადი კანონის ტექსტის ორმოც პროცენტამდე, რაც გვაძლევს უფლებას (თუნდაც მეცნიერულ დონეზე) ტექსტის სრულად ამოქმედების შემდეგ მას 1995 წლის კონსტიტუციის ახალი რედაქცია უწოდოთ.

§ 2. საქართველოს კონსტიტუცია და მისი 2010 წლის გადასინჯვის ფარგლები და კონსტიტუციური საფუძველი

ნებისმიერი რეფორმა, მეტადრე კონსტიტუციის, როგორც მრავალფუნქციური პოლიტიკურ-იურიდიული ნაწარმოების გადასინჯვა, ჯერ მისი (ამ რეფორმის) ფარგლებითა და ამ ფარგლებში რეფორმის კონცეფციის, ანუ თუ გნებავთ ფილოსოფიური საფუძვლების დადგენით იწყება.

მიუხედავად სხვაგვარი მოთხოვნების არსებობისა საკონსტიტუციო კომისიამ და შემდეგ ხელისუფლებამაც უარი თქვეს ახალი კონსტიტუციის შემუშავება-მიღებაზე და შეთანხმდნენ კონსტიტუციის ნაწილობრივი გადასინჯვის შესახებ. გადაწყდა, რომ ამ ეტაპზე გადასინჯვა უნდა შეეხოს მხოლოდ კონსტიტუციის ტექსტის მოვლენებზე ყველაზე მეტად მგრძნობიარე და საქართველოს განვითარების ამ ეტაპზე მტკივნეულ სახელისუფლებო ნაწილს — თავი მესამე. საქართველოს პარლამენტი; თავი მეოთხე. საქართველოს პრეზიდენტი; თავი მეოთხე პრიმი. საქართველოს მთავრობა. ამ განზრახვის მიუხედავად მუშაობის პროცესში, კონსტიტუციის შიდასისტემურმა აგებულებამ მოითხოვა მასში კორექტივების შეტანა. გარდა ხსენებული მე-3, მე-4 და მე-41 თავებისა, ბოლო ვერსიაში ახლებურად არის ჩამოყალიბებული პრეამბულა, მეორე თავის რამოდენიმე მუხლი (სახელმწიფო საქმიანობაში ბიპატრიდების ჩართულობა, საკუთრების უფლების დაცულობა, მიმოსვლის თავისუფლება, ფიზიკური კულტურისა და სპორტის განვითარების სახელმწიფო ხელშეწყობა) შემოღებულ იქნა მოსამართლეთა უკიდოდ გამწესების ინსტიტუტი, გაიზარდა (იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს, ხარჯზე) საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის სუბიექტთა წრე.

ვხელმძღვანელობდით რა ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის, ზემოდან ქვემოთ გადანაწილების სურვილით, სამუშაო ჯგუფის დონეზე მოვაშზადეთ საქართველოს ტერიტორიული

მოწყობის ამსახველი ნაწილი. რადგანაც ვერც კომისიაში და ვერც საზოგადოებაში მასში ჩადებულმა იდეამ — საქართველო გახდეს რეგიონალიზმის პრინციპზე დაყრდნობით შექმნილი სახელმწიფო, რომელშიც რამოდენიმე ტერიტორიულ ერთეულს (აჭარა, აფხაზეთი, ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი, ქალაქი თბილისი) განსაკუთრებული სტატუსი ექნება, სარედაქციო საბჭოს დონეზე უარი ითქვა ტერიტორიულ მოწყობის არსებით კონსტიტუციურ რეგულაციებზე და ძირითადი ყურადღება, როგორც დეცენტრალიზაციის ერთგვარ ფორმად მიჩნეულ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის ვრცელი კონსტიტუციური რეგულირების საჭიროება. სწორედ ეს გახდა ერთ-ერთი საფუძველი იმისა, რომ კონსტიტუციის ტექსტში გაჩნდა ახალი — მეშვიდე პრიმი თავი — „ადგილობრივი თვითმმართველობა.“

თუ გადასინჯვის ფარგლები დადგენაზე კომისიის უმრავლესობა მოკლე დროში შეთანხმდა, არცთუ ადვილი აღმოჩნდა გადასინჯვის ძირითადი კონცეპტუალური საფუძვლის განსაზღვრა.

1995 წლიდან მოყოლებულ კონსტიტუციურ და მათთან დაკავშირებულ მოვლენებზე დაკვირვება ცხადყოფს ხალხის (ამომრჩეველების), როგორც ხელისუფლების წყაროს როლის შემცირებასა და სახელმწიფოს უმაღლეს ორგანოთა შორის სისტემურ ურთიერთობათა დარღვევას, მათ შორის დისბალანსის არსებობას. ამიტომ მოულოდნელი არ იყო, რომ კომისიის თითქმის ყველა წევრი თანხმდებოდა იმაზე, რომ რეფორმის დედა აზრი, დომინანტური, კონცეპტუალური იდეა და მიზანი უნდა იყოს დემოკრატიული საზოგადოებრივი კონსტრუქციის აშენება, მაგრამ ამ მიზნისაკენ მიმავალ გზას სხვადასხვანაირად ხედავდნენ.

გავლენიან წევრთა ერთი ნაწილის აზრით ახალი რედაქციის ტექსტის წერა კონკრეტული მმართველობის ფორმის საფუძველზე უნდა დაიწყოს. გამარტივებული სახით ეს წინადადება ასე გამოიყურებოდა, რადგან არ გაამართლა საქართველოში 1995-2004 წლებში მოქმედმა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელმა, უარი უნდა ვთქვათ მასზე და ვიხელმძღვანელოთ საპარლამენტო (ნახევ-

რად-საპრეზიდენტო, შერეული, მონარქიული) მმართველობის ფორმისათვის დამახასიათებელი ინსტიტუტებით, პროცედურებით, სისტემური ურთიერთობებით. ამგვარი მიდგომა არ გაიზიარა ამ სტატიის ავტორმა და სამუშაო ჯგუფების ხელმძღვანელთა უმეტესობამ. მათი აზრით, გადასინჯვის მოდელური ბუნება რეფორმის განხორციელებისათვის კონტრპროდუქტიული იქნება. კომისიის წევრთა შორის სხვადასხვა კონიუნქტურულ-პოლიტიკურ ინტერესთა და, თუ გნებავთ, კონსტიტუციურ გემოვნებათა გამო, გაიმართება ხანგრძლივი უნაყოფო დებატები მმართველობის საუკეთესო ფორმის შესახებ, რის გამო რეფორმა შეიძლება სულაც ვერ განხორციელდეს.

იმის გათვალისწინებით, რომ რეფორმა დაიწყო მმართველობის არსებული დეფორმაციების გამოსწორების მიზნით, მისი წარმატება უწინარესად სწორედ შერჩეული პრინციპებით, ღირებულებებით იქნება განპირობებული. ასეთ პრინციპებათ, რომელთა გარშემო და რომლებზე დაყრდნობით უნდა დაიწეროს ახალი რედაქცია დადგინდა:

- ადამიანის ძირითად სოციალურ ღირებულებად აღიარება;
- სახალხო სუვერენიტეტი, რაც უშუალო და წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ინსტიტუტებში, სამართლიან არჩევნებზე დაფუძნებულ უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში და განვითარებულ, ეკონომიკურად ძლიერ ადგილობრივ თვითმმართველობაში უნდა გამოიხატოს;
- სახელმწიფო ხელისუფლების გონივრული პორიზონტალური და ვერტიკალური დანაწილება;
- საქართველოს კონსტიტუციური ისტორიის, საქართველოს ხალხთა ეთნოფსიქოლოგიის, ტრანზიციის პროცესის კანონზომიერებათა გათვალისწინება.

ამ პრინციპებზე დაყრდნობით უნდა განისაზღვროს მმართველობის ფორმის შემადგენელ ინსტიტუტთა კონსტიტუციური სტატუსი და უფლებამოსილებები, რის საფუძველზე მეცნიერებას შეუძლია სისტემის მოდელური ბუნების განსაზღვრა.

ამ მოსაზრებათა საფუძველზე საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულებაში ჩაიწერა, რომ რეფორმის პროდუქტით, კონსტიტუციური კანონით უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ცივილური ურთიერთობები სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის, სახელმწიფო შებოჭილი უნდა იყოს ადამიანის ძირითადი უფლებებითა და თავისუფლებებით, სახელმწიფო ხელისუფლების განმტოებათა შორის უფლებამოსილებათა რაციონალური გამიჯვნა-დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით ეფექტიანი, გაწონასწორებული სისტემის შექმნა.

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის, საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს პრეზიდენტის აზრით, ამგვარი შინაარსის კონსტიტუციური კანონი კარგი სამართლებრივი საფუძველი გახდება ვეროპულ კონსტიტუციონალიზმთან დაახლოების გზაზე.

კონცეფციის ფუნდამენტური იდეის განხორციელებისათვის საჭირო გახდა საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსების, ფუნქციებისა და შესაბამისად უფლებამოსილებების ახლებური გააზრება, სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში პარლამენტის როლის ზრდაზე და სასამართლოს დამოუკიდებლობის შემდგომ გარანტიებზე ზრუნვა.

§ 3. კონსტიტუციური რეფორმა - აუდიტულობა, განხორციელების პირობები

თითოეული ქვეყნის ცხოვრებაში დგება მომენტი, როცა საჭიროა სახელმწიფოს მოწყობის ძირითადი პრინციპებისა თუ ნორმების ახლებურად გააზრების აუცილებლობა, ამგვარი მდგომარეობა შეიძლება გამოწვეული იყოს ქვეყანაში არსებული სიტუაციით.

2008 წლის ბოლოს საქართველოში შექმნილი პოლიტიკური სიტუაციის გამო საქართველოს პრეზიდენტმა გააკეთა საჯარო განცხადება საკუთარი უფლებების შეზღუდვისა და პარლამენტის

უფლებამოსილებათა გაზრდის თაობაზე. ეს იყო კონსტიტუციური რეფორმის დასაწყებად ხელისუფლების მიერ გადადგმული პირველი ნაბიჯი.

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის შექმნა განპირობებული იყო საზოგადოებრივი მოთხოვნით, ასევე აღსანიშნავია საგარეო ფაქტორიც, კერძოდ საერთაშორისო ორგანიზაციათა მითითებები ქვეყანაში დემოკრატიული ინსტიტუტების უფრო მეტად სრულყოფაზე. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში ვარდების რევოლუციის შედეგად მოსული ხელისუფლების საქმიანობას ბევრი პოზიტიური მხარე აქვს, არის გარკვეული პრობლემებიც. დღევანდელი რეალობა იძლევა იმის თქმის საშუალებას, რომ აუცილებელი იყო ცვლილებების განხორციელება, სწორედ ამიტომ შეიქმნა საქართველოს საკონსტიტუციო კომისია, რომლის საქმიანობა პირდაპირ დაუკავშირდა იმ პრობლემების მოგვარებას, რომლებიც საქართველოს დემოკრატიული განვითარების პროცესს ნაწილობრივ აფერხებდა.

საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის შექმნა ასევე განაპირობა გლობალური, რეგიონალური თუ შიდასახელმწიფოებრივი გამოწვევების არსებობამ, რამაც 1995 წლის კონსტიტუციის გადასინჯვის საზოგადოებრივი მოთხოვნა გამოკვეთა.

საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით განისაზღვრა საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ძირითადი ამოცანები, კერძოდ „ქვეყნის თანამედროვე, მდგრადი და სტაბილური განვითარების, სამართლის უზენაესობის, სამოქალაქო საზოგადოებასა და სახელმწიფოს შორის ცივილური ურთიერთობების უზრუნველყოფისათვის შესაბამისი შინაარსის კონსტიტუციური კანონის პროექტის მომზადება“¹.

საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებითვე განისაზღვრა საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ

კონსტიტუციის გადასინჯვის ფარგლები, ამ საკიხში მოიაზრება სახელმწიფოს ბოჭვა ძირითადი უფლებებით, სახელისუფლებო განსწორებათა ეფექტიანი, გაწონასწორებული სისტემა და კონსტიტუციის სხვა დებულებათა ახლებური ხედვა.

საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია შედგებოდა საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულებით განსაზღვრული მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების, არასამთავრობო ორგანიზაციების, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საბჭოების, ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ადმინისტრაციის და საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ წარმოდგენილი პირების, აგრეთვე საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულებით განსაზღვრული აკადემიური პერსონალისა და სპეციალისტებისაგან. უნდა აღინიშნოს, რომ ნაცვლად დადგენილი ოცი პოლიტიკური პარტიისა, რომელთაც მონაწილეობა უნდა მიეღოთ ამ პროცესში, მხოლოდ ექვსი მათგანი ჩაერთო სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობაში.

საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობიდან შეიქმნა ცხრა სამუშაო ჯგუფი. კომისიის ძირითადი სამუშაო ჯგუფები იყო: ა) კონსტიტუციის საერთაშორისო-სამართლებრივ საკითხთა (ხელმძღვანელი — ლევან ალექსიძე); ბ) საკანონმდებლო ხელისუფლების საკითხთა (ხელმძღვანელი — ნანა ჭილაძე); გ) პრეზიდენტის ინსტიტუტის საკითხთა (ხელმძღვანელი — ზაზა რუხაძე); დ) აღმასრულებელი ხელისუფლების საკითხთა (ხელმძღვანელი — გიორგი კვერენჩილაძე); ე) სასამართლო ხელისუფლებისა და ძირითადი უფლებების საკითხთა (ხელმძღვანელი — იაკობ ფუტყარაძე); ვ) ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა (ხელმძღვანელი — კახი ყურაშვილი); ზ) საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვისა და საქართველოს კონსტიტუციური მემკვიდრეობის საკითხთა (ხელ-

¹ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №348 საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ, 2009 წლის 23 ივნისი ქ.თბილისი

მძღვანელი — მაღხაზ მაცაბერიძე); თ) საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური კანონმდებლობის ანალიზის (ხელმძღვანელი — ვასილ გონაშვილი); ი) პოლიტიკური ანალიზისა და პროგნოზირების საკითხთა (ხელმძღვანელი — სოსო ცინცაძე) სამუშაო ჯგუფები. თითოეულ ჯგუფს ხელმძღვანელობდნენ მხოლოდ და მხოლოდ აკადემიური პერსონალის წარმომადგენლები. სამუშაო ჯგუფების არსებობას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჰქონდა, რადგან აქ ხდებოდა კონკრეტული საკითხების მომზადება, იმართებოდა დისკუსიები და ხდებოდა მოსაზრებათა შეჯერება. სამუშაო ჯგუფი ხელმძღვანელები, კომისიის თავმჯდომარე და კომისიის მდივანი ქმნიდნენ სარედაქციო საბჭოს, რომელიც განაზოგადებდა სამუშაო ჯგუფებში მომზადებულ პროექტებს და გაიტანდა კომისიის სხდომაზე განსახილველად.

საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის არსებობის მანძილზე ჩატარდა სამუშაო ჯგუფების 60-ზე მეტი სხდომა, რაც იმის დამადასტურებელია, რომ ყველაზე აქტიური მუშაობა სწორედ სამუშაო ჯგუფებში მიმდინარეობდა.

კონსტიტუციური კანონის პროექტის შემუშავებაში საზოგადოების იმ ნაწილის ჩაბმის მიზნით, რომლებიც არ იყვნენ კომისიის წევრები, შეიქმნა თავმჯდომარის მრჩეველთა საბჭო. საბჭოს შემადგენლობაში, გარდა თავმჯდომარის მიერ შერჩეული პირებისა, წარმომადგენელთა წარდგენის უფლება ქონდათ მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას, არასამთავრობო ორგანიზაციას, გაერთიანებულ პროფესიულ კავშირებს, უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებას. საბჭო იყო თავმჯდომარის სათათბირო ორგანო, რომლის დანიშნულებაც კომისიის საქმიანობასთან დაკავშირებით რეკომენდაციების შემუშავება.

საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიზანი იყო მოსახლეობის აქტიური ჩართულობა კონსტიტუციური რეფორმის პროცესში. ამიტომ საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების დახმარებით ორმოცდაათზე მეტი გასვლითი

შეხვედრა მოეწყო საქართველოს სხვადასხვა რეგიონებში მოქალაქეებთან, რათა მათ კონკრეტულად სცოდნოდათ რას გვეძვედა საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია და რა ეტაპზე იყო მიმდინარე კონსტიტუციური რეფორმა.

2010 წლის 12 თებერვალს მიღწეული პოლიტიკური შეთანხმებისა და პრეზიდენტის ოფიციალური მიმართვის საფუძველზე მიღებულ იქნა კომისიის მიერ შემუშავებული კონსტიტუციური კანონპროექტი კონსტიტუციაში დამატების შეტანის თაობაზე, რომელიც ეხებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების — საკრებულოების რიგგარეშე არჩევნების ჩატარების ვადებისა და თბილისის მერის პირდაპირი წესით არჩევის პრინციპის კონსტიტუციურ რეგლამენტაციას.

2010 წლის ივნისში კომისიას შეხვედრები ჰქონდა პოლიტიკურ პარტიებთან, ანტიკრიზისულ საბჭოსთან, უმაღლეს სასწავლებლებში, ბიზნეს ასოციაციაში.

საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჰქონდა საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და ექსპერტების ჩართულობას ამ პროცესში, ამიტომ ხშირად ხდებოდა საერთაშორისო ექსპერტების ვიზიტები საქართველოში, ასევე შეხვედრები დიპლომატიურ კორპუსთან, საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან და რაც ყველაზე მთავარია კონსტიტუციური რეფორმის პროცესში ყველაზე აქტიურად ჩართული იყო ვენეციის კომისია, რომელმაც რამდენიმე დასკვნა მოამზადა პროექტთან დაკავშირებით.

კომისიის საერთაშორისო ურთიერთობების გაღრმავებას ემსახურებოდა კომისიის დელეგაციის ვიზიტები პოლონეთში, თურქეთში, საფრანგეთში, ჩეხეთსა და იტალიაში 2010 წლის მაისსა და ივნისში. ვიზიტის დროს კომისიის დელეგაციას შეხვედრები ჰქონდა სახელისუფლებო შტოების, აკადემიური წრეების წარმომადგენლებთან, ვენეციის კომისიის წევრებთან, ექსპერტ-კონსტიტუციონალისტებთან.

კონსტიტუციური რეფორმისთვის უმნიშვნელოვანესი მოუ-

ლენა იყო 2010 წლის 15-16 ივლისის ბერლინში გამართული საერთაშორისო კონფერენცია, რომელშიც მონაწილეობდნენ როგორც კომისიის წევრები, ასევე ავტორიტეტული საერთაშორისო ექსპერტები, კონსტიტუციონალისტები, სამეცნიერო წრეების წარმომადგენლები.

საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში არსებული სამუშაო ჯგუფების ხელმძღვანელებმა 2009 წლის აგვისტოს ბოლოს წარმოადგინეს კონცეპტუალური ხედვა, რაც საფუძვლად უნდა დაედოდა კომისიის მიერ მიღებულ საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის პროექტს. 2009 წლის 26 დეკემბერს კომისიის სხდომაზე წარმოდგენილ იქნა სწორედ ამ კონცეპტუალურ ხედვაზე დაფუძნებული პროექტის სამუშაო ვარიანტი, ამავე სხდომაზე გადაწყდა, რომ მომზადებულიყო როგორც საპრეზიდენტო და საპარლამენტო, ასევე შერეული მმართველობის მოდელები, რათა კომისიის წევრებს შესაძლებლობა ჰქონოდათ აერჩიათ მათთვის სასურველი ფორმა სახელმწიფოს მოწყობისა.

საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის 2010 წლის 11 მაისის სხდომაზე განხილულ იქნა ა. დემეტრაშვილის და თ. შარმანაშვილის, ვ. გონაშვილისა და ლ. ბოძაშვილის, აგრეთვე ლ. რამიშვილის პროექტები. საბაზისო ვარიანტად მიღებულ იქნა ა. დემეტრაშვილისა და თ. შარმანაშვილის პროექტი, რომელიც წარმოადგენდა შერეული მმართველობის მოდელს, სადაც ჭარბობს საპარლამენტო მმართველობის მოდელის ელემენტები. აღსანიშნავია, რომ საბაზისო კონსტიტუციურ კანონპროექტზე თავისი დასკვნა წარმოადგინა ვენეციის კომისიამ.

საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის 19 ივლისის სხდომაზე კიდევ ერთხელ მუხლობრივად იქნა განხილული კონსტიტუციის ახალი რედაქციის საბაზისო პროექტი. დამსწრე კომისიის 49 წევრიდან ცვლილებებს მხარი 46-მა დაუჭირა, 3 წინააღმდეგი იყო. კონსტიტუციური კანონპროექტის საბოლოო ტექსტი პრეზიდენტს გადაეგზავნა პარლამენტში ინიცირებისათვის.

**§ 4. საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავი
(საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი
უფლებანი და თავისუფლებანი) და საარჩევნო საგარტალი
2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის მიხედვით**

კონსტიტუციაში ცვლილებები ყველაზე ნაკლებად ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების ნაწილს შეეხო. მეორე თავის მხოლოდ რამდენიმე მუხლი შეიცვალა ან დაზუსტდა. კერძოდ, ესენია პიროვნების ხელშეუხებლობა (მუხლი 18. პუნქტი 6.), საკუთრების უფლება (მუხლი 21), გადაადგილების თავისუფლება (მუხლი 22), თანამდებობაზე არჩევის (მუხლი 29), შრომის (მუხლი 30), უსაფრთხო გარემოს (მუხლი 37. პუნქტი 4 მუხლი 37. პუნქტი 5) და ზარალის ანაზღაურების უფლება (მუხლი 42. პუნქტი 9). აღნიშნულ თავს ასევე დაემატა მუხლი 341 - ფიზიკური განვითარების უფლება.

საკუთრების უფლება (მუხლი 21)

აღნიშნულ მუხლზე მუშაობისას გათვალისწინებულ იქნა თანამედროვე ევროპული გამოცდილება, შესწავლილ იქნა ყველა ევროპული ქვეყნის შესაბამისი კანონმდებლობა და პრაქტიკაში მათი რეალიზაციის გარანტიები, გაზიარებულ იქნა საკუთრების დაცვის ყველა ის ფუნდამენტალური პრინციპი, რაც შესაძლოა კონსტიტუციის დონეზე აისახოს და წარმოადგენდეს ძირითადი კანონით მოსაწესრიგებელ სფეროს.

21-მუხლის პირველ პუნქტში, სადაც საკუთრებისა და მემკვიდრეობის უფლების აღიარებასა და უზრუნველყოფაზე საუბარი, დაემატა, რომ ეს უფლებები ამჟღავნებულად არის გარანტირებული. მეორე პუნქტში, რომელიც აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისას საკუთრების უფლების შეზღუდვის საკითხს აწესრიგებს, დაზუსტდა, რომ ამ უფლების შეზღუდვა

მხოლოდ იმგვარად არის შესაძლებელი, რომ არ დაირღვეს საკუთრების უფლების არსი. საკუთრების დაცვის ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანი გარანტიები მუხლის მესამე პუნქტმა გაითვალისწინა. განისაზღვრა, რომ აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების ან გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევებში საკუთრების ჩამორთმევა უნდა განხორციელდეს წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურებით. ასევე ამგვარი ანაზღაურება თავისუფლდება ყოველგვარი გადასახადისა და მოსაკრებლისაგან.

მუხლის ძველი ვარიანტი:

1. საკუთრება და მემკვიდრეობის უფლება აღიარებული და უზრუნველყოფილია. დაუშვებელია საკუთრების, მისი შეძენის, გასხვისების ან მემკვიდრეობით მიღების საყოველთაო უფლების გაუქმება.

2. აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის დასაშვებია პირველ პუნქტში აღნიშნულ უფლებათა შეზღუდვა კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით.

3. აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევა დასაშვებია კანონით პირდაპირ დადგენილ შემთხვევებში, სასამართლოს გადაწყვეტილებით ან ორგანული კანონით დადგენილი გადაუდებელი აუცილებლობისა და მხოლოდ სათანადო ანაზღაურებით.

მუხლის ახალი ვარიანტი:

1. საკუთრება და მემკვიდრეობის უფლება აღიარებული და ხელშეუვალია. დაუშვებელია საკუთრების, მისი

შეძენის, გასხვისების ან მემკვიდრეობით მიღების საყოველთაო უფლების გაუქმება.

2. აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის დასაშვებია ამ მუხლის პირველ პუნქტში აღნიშნულ უფლებათა შეზღუდვა კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით, **იმგვარად, რომ არ დაირღვეს საკუთრების უფლების არსი.**

3. აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევა დასაშვებია კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევებში, სასამართლოს გადაწყვეტილებით ან ორგანული კანონით დადგენილი გადაუდებელი აუცილებლობისა და წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურების პირობით. ანაზღაურება თავისუფლდება ყოველგვარი გადასახადისა და მოსაკრებლისაგან. (15.10.2010. №3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)

ამ მხრივ მკითხველისთვის საინტერესო იქნება სხვა ქვეყნების ანალოგიური გამოცდილების გაცნობაც. გთავაზობთ რამდენიმე ევროპული ქვეყნის კონსტიტუციის შესაბამისი მუხლების ამონარიდს.

იტალია (მუხლი 42)

საკუთრება შეიძლება იყოს სახელმწიფო ან კერძო. ეკონომიკური სარგებელი ეკუთვნის სახელმწიფოს, საზოგადოებასა და კერძო პირებს.

კერძო საკუთრება აღიარებული და დაცულია კანონით, რომელიც განსაზღვრავს მისი გამოყენებისა და სარგებლობის საშუალებებს, ასევე მის ფარგლებს სოციალური ფუნქციისა და ყველასათვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად.

კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში კერძო საკუთრება შეიძლება ჩამოერთვას საერთო ინტერესებით **კომპენსაციის გადახდის პირობით**

კანონი ადგენს კანონითა და ანდერძით მემკვიდრეობის წესებსა და ფარგლებს, ასევე სახელმწიფოს უფლებას მემკვიდრეობით ქონებასთან დაკავშირებით.

იაპონია (მუხლი 29)

1) საკუთრების უფლება არ უნდა დაირღვეს.

2) საკუთრების უფლება განისაზღვრება კანონით ისე, რომ არ ეწინააღმდეგებოდეს საზოგადოებრივ

კეთილდღეობას.

3) კერძო საკუთრება შეიძლება გამოყენებულ იქნეს საჯარო ინტერესებისათვის **სამართლიანი ანაზღაურებით**

ლატვია (მუხლი 105)

ყველას აქვს საკუთრების უფლება. დაუშვებელია საკუთრების გამოყენება საზოგადოების ინტერესების საწინააღმდეგოდ. საკუთრების უფლება შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ კანონის შესაბამისად. საკუთრების ჩამორთმევა საზოგადოებრივი ინტერესებისათვის დასაშვებია მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში, სპეციალური კანონის საფუძველზე და **სამართლიანი კომპენსაციის საწინააღმდეგოდ.**

ლიტვა (მუხლი 16)

არაუგვიანეს არ შეიძლება ჩამოერთვას საკუთრება, გარდა საზოგადოებრივი ინტერესებით და კანონით დადგენილი შემთხვევებისა და წესით და **სამართლიანი და წინასწარი ანაზღაურების პირობით**

პოლონეთი (მუხლი 64)

1. ყველას აქვს საკუთრების უფლება, სხვა ქონებრივი უფლებები, ასევე მემკვიდრეობის უფლება.

2. საკუთრება და სხვა ქონებრივი უფლებები, ასევე მემკვიდრეობის უფლება ექვემდებარება ყველასათვის თანასწორ დაცვას.

3. საკუთრება შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ კანონით და მხოლოდ იმ მოცულობით, რომ არ დაირღვეს საკუთრების უფლების არსი.

საბერძნეთი (მუხლი 17)

1. საკუთრებას იცავს სახელმწიფო; დაუშვებელია საკუთრებიდან გამოძვინარე უფლებების საზოგადოებრივი ინტერესების საწინააღმდეგოდ განხორციელება.

2. არავის შეიძლება ჩამოერთვას საკუთრება გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ეს აუცილებელია სათანადო წესით დადასტურებული საზოგადოებრივი ინტერესებისათვის, კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და წესით. საკუთრების ჩამორთმევას ყველა შემთხვევაში უნდა მოჰყვეს სრული კომპენსაცია, რომელიც შეესაბამება ჩამორთმე-

ული საკუთრების ღირებულებას კომპენსაციის ოდენობის დროებით განსაზღვრის შესახებ სასამართლო სხდომის ჩატარების მომენტიდან. როდესაც არსებობს კომპენსაციის ოდენობის საბოლოოდ განსაზღვრის მოთხოვნა, სასამართლოს სხდომაზე გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ამ სხდომის გამართვის მომენტიდან ჩამორთმეული საკუთრების ღირებულება.

3. ჩამორთმევის შესახებ აქტის გამოქვეყნების შემდეგ საკუთრების ღირებულების შეცვლა მხედველობაში არ მიიღება.

4. კომპენსაცია სასამართლოს მიერ განსაზღვრული ოდენობით გადახდილ უნდა იქნეს წელიწადნახევრის განმავლობაში დროებითი კომპენსაციის ან, პირდაპირი მოთხოვნის არსებობისას, საბოლოო კომპენსაციის ოდენობის განსაზღვრის შესახებ სასამართლოს გადაწყვეტილების გამოქვეყნების დღიდან. წინააღმდეგ შემთხვევაში, საკუთრების ჩამორთმევა გაუქმებულად ჩაითვლება.

აღნიშნული კომპენსაცია თავისუფლდება ყველა სახის გადასახადის, დაქვითვისა და მოსაკრებლისაგან.

გერმანია (მუხლი 14)

(1) საკუთრება და მემკვიდრეობის უფლება გარანტირებულია. მათი შინაარსი და ფარგლები განისაზღვრება კანონებით.

(2) საკუთრება ავალდებულებს საკუთრებით სარგებლობა ამაღროულად უნდა ემსახურებოდეს საერთო კეთილდღეობას.

(3) საკუთრების ჩამორთმევა დასაშვებია მხოლოდ საერთო კეთილდღეობისათვის. აღნიშნული შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ იმ კანონით ან კანონის საფუძველზე, რომელიც არეგულირებს ზიანის ანაზღაურების სახეს და ფარგლებს. ზიანის ანაზღაურების ოდენობა უნდა დადგინდეს საჯარო ინტერესების და მხარეთა ინტერესების სამართლიანი ბალანსის საფუძველზე. ზიანის ანაზღაურების ოდენობის შესახებ დავის არსებობის

შემთხვევაში, აღნიშნული ოდენობა შეიძლება დადგინდეს სასამართლო წესით, საერთო იურისდიქციის სასამართლოში.

აშშ (V და XIV შესწორებები)

არავის არ შეიძლება ჩამოერთვას სიცოცხლე, თავისუფლებები ან საკუთრება სათანადო სამართლებრივი პროცედურის გარეშე; კერძო საკუთრება არ შეიძლება ამოღებულ იქნეს საზოგადოებრივი სარგებლობისთვის სამართლიანი ანაზღაურების გარეშე.

არცერთ შტატს არ აქვს უფლება რომელიმე პირს ჩამოართვას სიცოცხლე, თავისუფლება ან საკუთრება სათანადო სამართლებრივი პროცედურის გარეშე ან უარი უთხრას თავისი იურისდიქციის ფარგლებში კანონებით თანასწორ დაცვაზე.

საკუთრების უფლების შესახებ მუხლი რამდენჯერმე გაეგზავნა უცხოელ ექსპერტებს, მათ შორის ვენეციის კომისიას, რომელთა მხრიდან დიდი მოწონება და დადებითი შეფასება დაიმსახურა.

გთავაზობთ ამონარიდს ვენეციის კომისიის ერთ-ერთი დასკვნიდან:

„18. სიტყვები „სამართლიანი კომპენსაცია“ და „შესაბამისი კომპენსაცია“ შეიძლება განიმარტოს სხვადასხვაგვარად. ნათელი უნდა იყოს, რომ ინტერპრეტაცია უნდა შეესაბამებოდეს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკას. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის 1-ლი მუხლი მიანიშნებს „საერთაშორისო სამართლის ძირითად პრინციპებზე“.

რომელიც, როგორც წესი, მოითხოვს საკუთრების საბაზრო ღირებულების „სწრაფ, ადექვატურ და ეფექტურ“ კომპენსაციას. თბილისში განხილვებისას შემოთავაზებული ფორმულა „სრული და სამართლიანი კომპენსაცია“ სასურველი იქნებოდა ტექსტისთვის წარმოდგენილი სახით.

20. რაც შეეხება გადასახადებისა და ბაჟების გადახდისგან გათავისუფლებას იმ თანხებთან დაკავშირებით, რომლებიც გადახდილია კომპენსაციის სახით ქონების ჩამორთმევის შემთხვევაში, ვენეციის კომისიას არ გააჩნია რაიმე საწინააღმდეგო მოსაზრება აღნიშნულ დებულებასთან დაკავშირებით“.

პიროვნების ხელშეუხებლობა (მუხლი 18)

აღნიშნულ მუხლში ცვლილების შეტანას საფუძვლად დაედო სისხლის სამართლის პროცესის სფეროში ქვეყანაში განხორციელებული რეფორმა. ახალი სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი აღარ ითვალისწინებს ეჭვმიტანილის ცნებას, შესაბამისად, ცვლილება განხორციელდა კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-6 პუნქტში და ამოღებულ იქნა დებულება, რომელიც ადგენდა, რომ „დანაშაულის ჩადენაში ეჭვმიტანილის დაკავების ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 72 საათს“.

მუხლის ძველი ვარიანტი:

6. დანაშაულის ჩადენაში ეჭვმიტანილის დაკავების ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 72 საათს, ხოლო ბრალდებულის წინასწარი პატიმრობა - 9 თვეს.

მუხლის ახალი ვარიანტი:

6. ბრალდებულის წინასწარი პატიმრობის ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 9 თვეს. (15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან).

გადაადგილების თავისუფლება (მუხლი 22)

გარკვეული ცვლილებები შეეხო გადაადგილების თავისუფლების შესახებ მუხლსაც. შეიცვალა ამ მუხლის მე-3 პუნქტის

დებულება, რომელიც გარკვეულ გამონაკლის შემთხვევებში (დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი სახელმწიფო უშიშროების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, ჯანმრთელობის დაცვის, დანაშაულის თავიდან აცილების ან მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით) კრძალავს არა მხოლოდ საქართველოდან გასვლას, არამედ ქვეყნის მოქალაქეთა ქვეყნის ტერიტორიაზე შემოსვლას. კომისიამ მიზანშეწონილად ჩათვალა, რომ საქართველოს მოქალაქეს არცერთ შემთხვევაში, თუნდაც რაიმე გამონაკლისის სახით არ უნდა ეზღუდებოდეს საქართველოში თავისუფლად შემოსვლის შესაძლებლობა. შესაბამისად ახალი ცვლილებების მიხედვით გამონაკლის შემთხვევაში შეიზღუდება მხოლოდ საქართველოდან გასვლა, საქართველოს მოქალაქეებს საქართველოში შემოსვლა კი აღარ შეეზღუდებათ.

მუხლის ძველი ვარიანტი:

2. ყველას, ვინც კანონიერად იმყოფება საქართველოში, შეუძლია თავისუფლად გავიდეს საქართველოდან. საქართველოს მოქალაქეს შეუძლია თავისუფლად შემოვიდეს საქართველოში.

3. ამ უფლებათა შეზღუდვა შეიძლება მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი სახელმწიფო უშიშროების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, ჯანმრთელობის დაცვის, დანაშაულის თავიდან აცილების ან მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით.

მუხლის ახალი ვარიანტი:

2. ყველას, ვინც კანონიერად იმყოფება საქართველოში, შეუძლია თავისუფლად გავიდეს საქართველოდან. (15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)

3. ამ უფლებათა შეზღუდვა შეიძლება მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი სახელმწიფო უშიშროების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, ჯანმრთელობის დაცვის, დანაშაულის თავიდან აცილების ან მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით.

4. საქართველოს მოქალაქეს შეუძლია თავისუფლად შემოვიდეს საქართველოში.

თანამდებობაზე არჩევის უფლება (მუხლი 29)

პოლიტიკური უფლებებიდან ცვლილებები შეეხო მხოლოდ თანამდებობაზე არჩევის უფლებას. ახალი კონსტიტუციური შესწორებების მიხედვით 29-ე მუხლს დაემატა 11 პუნქტი, რომლის მიხედვით ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირებს შეეზღუდა ზოგიერთი უმნიშვნელოვანესი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის დაკავების უფლება:

„1. საქართველოს პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრის, პარლამენტის თავმჯდომარის თანამდებობა არ შეიძლება ეკავოს საქართველოს იმ მოქალაქეს, რომელიც იმედროულად უცხო ქვეყნის მოქალაქეა. (15.10.2010. #3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან).

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 1.3. მუხლის მიხედვით „სახელმწიფო-პოლიტიკურ თანამდებობის პირებს წარმოადგენენ:

- ა) საქართველოს პრეზიდენტი;
- ბ) საქართველოს პარლამენტის წევრი;
- გ) საქართველოს პრემიერ-მინისტრი და საქართველოს მთავრობის სხვა წევრი;
- დ) აფხაზეთისა და აჭარის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი;
- ე) აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობათა ხელმძღვანელები.

საკონსტიტუციო კომისიაში ამ საკითხთან დაკავშირებით გამოითქვა მრავალი განსხვავებული მოსაზრება. საბოლოოდ კომისია შეთანხმდა, რომ არა ყველა სახელმწიფო-პოლიტიკურ თანამდებობის პირს, არამედ მათგან მხოლოდ ყველაზე უფრო მნიშვნელოვან თანამდებობაზე გავრცელებულიყო აღნიშნული შეზღუდვა.

ვენეციის კომისიაც დაეთანხმა წარმოდგენილ ცვლილებას:

„22. ვენეციის კომისიის აზრით, ყოველი ქვეყნის საჯარო სექ-

ტორში ზოგიერთი თანამდებობა ითვალისწინებს პასუხისმგებლობას საჯარო კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებების მიმართ დაინტერესებასა და მათ განხორციელებაში მონაწილეობასთან დაკავშირებით, რომელიც განმარტავს, რომ სახელმწიფოს გააჩნია ლეგიტიმური დაინტერესება აღნიშნულ თანამდებობის პირთა მიმართ ნდობის და ლოიალობის აუცილებლობაში. აღნიშნულ კატეგორიას განეკუთვნება რესპუბლიკის პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრისა და პარლამენტის სპიკერის თანამდებობები. ვენეციის კომისიის აზრით, ისინი შეიძლება ლეგიტიმურად დაიკავონ იმ პირებმა, რომლებიც ფლობენ მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეობას“.

შრომის უფლება (მუხლი 30)

გამომდინარე იქიდან, რომ მოქალაქეთა შრომითი უფლებები უფრო მაღალ ხარისხში იქნეს აყვანილი, რაც მათი უკეთ დაცვის ერთ-ერთი საუკეთესო გარანტი იქნება, გადაწყდა, რომ შრომითი ურთიერთობის მომწესრიგებელი საკითხები, კერძოდ, შრომის კოდექსი ორგანული კანონის სახით იქნეს მიღებული. შესაბამისად, მის მიღებას, უფრო დიდი უმრავლესობა დასჭირდება, ვიდრე ჩვეულებრივი კანონისა და გართულებდა მასში ცვლილებების შეტანის შესაძლებლობაც. ეს ყოველივე კი შრომითი ურთიერთობების მეტ სტაბილურობას უზრუნველყოფს.

მუხლის ძველი ვარიანტი:

4. შრომითი უფლებების დაცვა, შრომის სამართლიანი ანაზღაურება და უსაფრთხო, ჯანსაღი პირობები, არასრულწლოვანისა და ქალის შრომის პირობები განისაზღვრება კანონით.

მუხლის ახალი ვარიანტი:

4. შრომითი უფლებების დაცვა, შრომის სამართლიანი ანაზღაურება და უსაფრთხო, ჯანსაღი პირობები, არასრულწლოვანისა და ქალის შრომის პირობები განისაზღვრება **ორგანული** კანონით. (15.10.2010. №3710 უზრუნველყოფილი იყოს ორგანული კანონის სახით მიღება 2011 წლის 1 იანვრამდე.)

ამ საკითხთან დაკავშირებით წარმოგიდგენთ ამონარიდს ვენეციის კომისიის დასკვნიდან:

25. ახალი 30-ე მუხლის მე-4 პუნქტით შრომის კოდექსი დაემატა ორგანულ კანონთა კატეგორიას. ეს ახალი დებულება იმსახურებს მიღებას.

ადამიანის სოციალურ-ეკონომიკური უფლებებისა და თავისუფლებების ერთ-ერთ სახეს წარმოადგენს პირის ფიზიკური განვითარების უფლება, რომელიც მართალია საქართველოს კანონმდებლობით ყოველთვის იყო აღიარებული და გარანტირებული, მაგრამ კონსტიტუციის დონეზე არ ყოფილა დაფიქსირებული. კომისიამ გაითვალისწინა ზოგიერთი სხვა ევროპული ქვეყნის გამოცდილება და აღნიშნული უფლება პრინციპის სახით კონსტიტუციით გაამყარა.

მუხლი ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით:

მუხლი 341. სახელმწიფო საგანმანათლებლო დაწესებულებებთან, სპორტულ გაერთიანებებთან თანამშრომლობით ხელს უწყობს მოზარდთა და ახალგაზრდობის ფიზიკურ აღზრდას, სპორტში მათ ჩართვას. (15.10.2010. №3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)

მართალია ჩვენ არ შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ევროპაში არსებობს ფიზიკური განვითარების უფლების კონსტიტუციის დონეზე რეგულირების ტენდენცია, მაგრამ ფაქტია, რომ ბევრ ევროპულ განვითარებულ სახელმწიფოს, რომელსაც თანამედროვე სტილის ძირითადი კანონი გააჩნია, ეს საკითხი კონსტიტუციით აქვს მოწესრიგებული. გთავაზობთ რამდენიმე მათგანს:

პორტუგალია (მუხლი 79). ფიზკულტურა და სპორტი

1. ყველას აქვს უფლება დაკავდეს ფიზკულტურითა და სპორტით.

2. სახელმწიფო ვალდებულია სკოლებთან და სპორტულ გაერთიანებებთან ერთობლივი თანამშრომლობით ხელი შეუწყოს წარმართოს და მხარი დაუჭიროს ფიზკულტურისა და სპორტის სწავლებას და მონაწილეობა მიიღოს მათ განვითარებაში, აგრეთვე აღკვეთოს სპორტში ძალადობის გამოყენება.

საბერძნეთი (მუხლი 16.2.)

განათლება სახელმწიფოს ძირითადი ამოცანაა და იგი მიზნად ისახავს

ბერძენთა მორალურ, სულიერ, პროფესიონალურ და ფიზიკურ აღზრდას, მათში ეროვნული და რელიგიური ცნობიერების განვითარებას და მათ ჩამოყალიბებას თავისუფალ და პასუხისმგებლობის გრძნობის მქონე მოქალაქეებად.

ესპანეთი (მუხლი 43.3.)

სახელმწიფო ორგანოები უზრუნველყოფენ სანიტარული განათლების, ფიზიკური აღზრდისა და სპორტის განვითარებას და მათზე თანაბარ ხელმისაწვდომობას.

უსაფრთხო გარემოს უფლება (მუხლი 37 პარაგრაფი 4. პუნქტი 5.)

ცვლილება შეეხო უსაფრთხო გარემოს უფლების მომწესრიგებელ მუხლსაც. მართალია იგი არსობრივად არ შეცვლილა, მაგრამ განხორციელდა გარკვეული რედაქციული შესწორებები, ამპედროულად, დაემატა სახელმწიფოს ვალდებულება უზრუნველყოს ქვეყნის მდგრადი განვითარება.

მუხლის ძველი ვარიანტი:

4. ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს უზრუნველსაყოფად, საზოგადოების ეკოლოგიური და ეკონომიკური ინტერესების შესაბამისად, ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესების გათვალისწინებით სახელმწიფო უზრუნველყოფს გარემოს დაცვასა და რაციონალურ ბუნებათსარგებლობას.

5. ადამიანს უფლება აქვს მიიღოს სრული, ობიექტური და დროული ინფორმაცია მისი სამუშაო და საცხოვრებელი გარემოს მდგომარეობის შესახებ.

მუხლის ახალი ვარიანტი:

4. სახელმწიფო ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესების გათვალისწინებით უზრუნველყოფს გარემოს დაცვას და ბუნებრივი რესურსებით რაციონალურ სარგებლობას, ქვეყნის მდგრად განვითარებას საზოგადოების ეკონომიკური და ეკოლოგიური ინტერესების შესაბამისად ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს უზრუნველსაყოფად. (15.10.2010. №3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)

5. ყველას აქვს უფლება, დროულად მიიღოს სრული და ობიექტური ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ. (15.10.2010. №3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)

ზარალის ანაზღაურების უფლება (მუხლი 42)

გარკვეული კორექტირება განიცადა ადამიანის უფლების შესახებ მუხლმა, რომელიც უზრუნველყოფს უკანონოდ მიყენებული ზარალის სასამართლო წესით ანაზღაურებას. ამ ცვლილებით ყველას ექნება უფლება აუნაზღაურდეს არა მხოლოდ სახელმწიფო და თვითმმართველობის ორგანოთა და მოსამსახურეთაგან, არამედ ავტონომიური რესპუბლიკების შესაბამის ორგანოთა და თანამდებობის პირთა მიერ უკანონოდ მიყენებული ზარალი. შესაბამისად, მათი ანაზღაურება უნდა მოხდეს იმ ტერიტორიული ერთეულის ბიუჯეტიდან, რომლის ქმედებითაც მიადგა ადამიანს ზიანი.

მუხლის ძველი ვარიანტი:

9. ყველასთვის გარანტირებულია სახელმწიფო და თვითმმართველობის ორგანოთა და მოსამსახურეთაგან უკანონოდ მიყენებული ზარალის სასამართლო წესით სრული ანაზღაურება სახელმწიფო სახსრებიდან.

მუხლის ახალი ვარიანტი:

9. ყველასთვის გარანტირებულია სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების და თვითმმართველობის ორგანოთა და მოსამსახურეთაგან უკანონოდ მიყენებული ზარალის სასამართლო წესით სრული ანაზღაურება შესაბამისად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრებიდან. (15.10.2010. №3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)

პრეზიდენტის საარჩევნო ცენზები (მუხლი 70 პუნქტი 2.)

მსოფლიო პრაქტიკა იცნობს ორი სახის ბინადრობის ცენზს. ერთ შემთხვევაში პირს ევალება ნებისმიერ პერიოდში მუდმივად ცხოვრება ქვეყნის ტერიტორიაზე, ხოლო მეორე შემთხვევაში — უკანასკნელ პერიოდში, არჩევნებამდე. საქართველოს კანონმდებლობით ორივე შემთხვევა არის გათვალისწინებული. დღეს მოქმედი რედაქციით პრეზიდენტობის კანდიდატს საქართველოში ნაცხოვრები უნდა ჰქონდეს 15 წელი მაინც და ამავედროულად არჩევნების დანიშვნის დღეს ცხოვრობდეს საქართველოში. გარდა

ამისა, საარჩევნო კოდექსის მე-80 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, „საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატი არ შეიძლება იყოს მოქალაქე, რომელსაც უკანასკნელი 2 წლის განმავლობაში არ უცხოვრია საქართველოში და არც ერთ ქვეყანაში არ დგას საქართველოს საკონსულო აღრიცხვაზე“.

კონსტიტუციის ახალმა რედაქციამ გარკვეული კორექტირება შეიტანა სავალდებულო ცხოვრების ვადებში. პირველ რიგში, ამ საკითხებთან დაკავშირებული ყოველი შეზღუდვა კონსტიტუციის დონეზე განსაზღვრა და, შესაბამისად, საარჩევნო კოდექსი კანდიდატებისთვის დამატებით მოთხოვნებს აღარ დაადგენს. ამავედროულად, მნიშვნელოვნად შეამცირა ქვეყანაში ცხოვრების სავალდებულო პერიოდულობის ვადა და 15-დან 5 წლამდე დასწია. პარალელურად ერთი წლით გაიზარდა არჩევნებამდე ბოლო პერიოდში ცხოვრების ვადა, რომელმაც 3 წელი შეადგინა.

მუხლის ძველი ვარიანტი:

2. პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე დაბადებით საქართველოს მოქალაქე 35 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 15 წელს მაინც და არჩევნების დანიშვნის დღეს ცხოვრობს საქართველოში.

მუხლის ახალი ვარიანტი:

2. პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 35 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 5 წელს მაინც და არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 3 წლის განმავლობაში ცხოვრობდა საქართველოში (15.10.2010. №3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)

ამ მხრივ წარმოგიდგენთ სხვა ქვეყნების გამოცდილებასაც:

ლიტვა (მუხლი 78).

რესპუბლიკის პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს დაბადებით ლიტვის მოქალაქე, რომელიც ლიტვაში ცხოვრობს არანაკლებ უკანასკნელი 3 წლის განმავლობაში, თუ მას არჩევნების დღისათვის შეუსრულდა არანაკლებ 40 წელი და თუ შეიძლება არჩეულ იქნეს სეიმის წევრად.

რესპუბლიკის პრეზიდენტი აირჩევა ლიტვის რესპუბლიკის მოქალაქეების მიერ 5 წლის ვადით საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით.

ერთი და იგივე პირი რესპუბლიკის პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ.

უკრაინა (მუხლი 103).

უკრაინის პრეზიდენტი აირჩევა უკრაინის მოქალაქეების მიერ საყოველთაო, თანასწორო და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრის გზით, 5 წლის ვადით.

უკრაინის პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს 35 წლის ასაკს მძღწეული უკრაინის მოქალაქე, რომელსაც გააჩნია საარჩევნო ხმის უფლება, არჩევნების დღემდე უკანასკნელი 10 წლის განმავლობაში ცხოვრობს უკრაინაში და ფლობს სახელმწიფო ენას.

ერთი და იგივე პირი უკრაინის პრეზიდენტი შეიძლება იყოს ზედიზედ არა უმეტეს ორჯერ.

ალბანეთი (მუხლი 86 და 88).

რესპუბლიკის პრეზიდენტი არის სახელმწიფოს მეთაური და წარმოადგენს მთელ ხალხს.

პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს მხოლოდ 40 წლის ასაკს მძღწეული დაბადებით ალბანეთის მოქალაქე, რომელიც არანაკლებ უკანასკნელი 10 წლის მანძილზე ცხოვრობს ალბანეთში.

რესპუბლიკის პრეზიდენტი ყველა შემთხვევაში აირჩევა 5 წლის ვადით, რომლის ხელახლა არჩევა შესაძლებელია მხოლოდ ერთხელ.

ბულგარეთი (მუხლი 93).

1. პრეზიდენტი აირჩევა უშუალოდ ამომრჩევლების მიერ ხუთი წლის ვადით, კანონით განსაზღვრული წესით.

2. პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს დაბადებით ბულგარეთის მოქალაქე, რომელსაც შეუსრულდა 40 წელი, აკმაყოფილებს ეროვნული კრების წევრად არჩევისათვის აუცილებელ მოთხოვნებს და უკანასკნელი ხუთი წელი იცხოვრა ბულგარეთში.

ამერიკის შეერთებული შტატები (მუხლი II).

აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტს. იგი თანამდებობას იკავებს 4 წლის ვადით და ამჯე ვადით არჩეულ ვიცეპრეზიდენტთან ერთად შემდეგი წესით აირჩევა:

არც ერთ პირს, გარდა დაბადებით მოქალაქისა ან ამ კონსტიტუციის მიღების მომენტი შემერთებული შტატების მოქალაქისა, არ აქვს პრეზიდენტის თანამდებობაზე არჩევის უფლება; ამ თანამდებობაზე არჩევის უფლება არც იმ პირს გააჩნია, რომელსაც 35 წლის ასაკისთვის არ მიუღწევია და 14 წლის მანძილზე არ ცხოვრობს შეერთებულ შტატებში.

გერმანია (მუხლი 54)

1) ფედერალური პრეზიდენტი აირჩევა ფედერალური კრების მიერ დებატების გარეშე. არჩეული შეიძლება იქნეს ნებისმიერი გერმანელი, რომელსაც აქვს ბუნდესტაგში არჩევის უფლება და მიაღწია 40 წლის ასაკს.

2) ფედერალური პრეზიდენტის უფლებამოსილება გრძელდება 5 წელი. ხელმოწერდ ზედიზედ არჩევა დასაშვებია მხოლოდ ერთხელ.

ფინეთი (მუხლი 54)

რესპუბლიკის პრეზიდენტი აირჩევა პირდაპირი წესით 6 წლის ვადით. პრეზიდენტი უნდა იყოს

დაბადებით ფინეთის მოქალაქე. ერთი და იგივე პირი პრეზიდენტად შეიძლება ზედიზედ არჩეულ იქნეს მხოლოდ ორჯერ.

ავსტრია (მუხლი 60)

ფედერალურ პრეზიდენტად შეიძლება არჩეულ იქნეს მხოლოდ ის პირი, რომელსაც უფლება აქვს მონაწილეობა მიიღოს ეროვნული საბჭოს არჩევნებში და რომელსაც არჩევნების წლის 1 იანვრისთვის შეუსრულდა 35 წელი.

ფედერალური პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადა 6 წელია. ხელახალი არჩევა მომდევნო ვადით დაიშვება მხოლოდ ერთხელ.

კონსტიტუციის ამ პუნქტთან დაკავშირებით საკუთარი მოსაზრება გამოთქვა ვენეციის კომისიამაც:

„40. სრულიად გასაგებია კანდიდატისთვის ქვეყანასთან საკმარისი კავშირების მოთხოვნა. ვენეციის კომისიის მიერ წარმოდგენილი განმარტების თანახმად, აღნიშნული დებულების ინტერპრეტაცია მოხდება ისე, რომ გამოირიცხონ მხოლოდ ის პირები, რომელთაც არ გააჩნიათ ჭეშმარიტი კავშირები ქვეყანასთან“.

პრეზიდენტის არჩევნების მეორე ტური (მუხლი 70 პუნქტი 7)

კონსტიტუციური ცვლილებები ასევე ითვალისწინებს 70-ე მუხლის მე-7 პუნქტის შესწორებას, რაც განაპირობა ტექნიკურმა ხარვეზმა, რაც მასში 2006 წლის შემდეგ იყო შემორჩენილი. კერძოდ,

მოქმედი რედაქციის მიხედვით, თუ პრეზიდენტის არჩევნების პირველ ტურში მხოლოდ ერთი კანდიდატი მონაწილეობდა და მან ხმათა საჭირო რაოდენობა ვერ მიიღო, ან თუ მეორე ტურში არ აირჩა პრეზიდენტი, არჩევნების დღიდან ორი თვის ვადაში იმართება ხელახალი არჩევნები. ამ შემთხვევაში გაურკვეველია, თუ რა იგულისხმება მეორე ტურში პრეზიდენტის აურჩევლობაში. ეს ნორმა შემორჩენილია 2006 წლამდე არსებული ჩანაწერიდან, რომლის მიხედვით არჩევნების მეორე ტურში კენჭი ეყრებოდა პირველ ტურში უკეთესი შედეგის მქონე ორ კანდიდატს. მეორე ტური ჩატარებულად ჩაითვლებოდა, თუ მასში მონაწილეობას მიიღებდა ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის მესამედი მაინც. არჩეულად ჩაითვლებოდა ის კანდიდატი, რომელიც მეტ ხმას მიიღებდა, ოღონდ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ ერთი მეხუთედისა (პუნქტი 6). ამ რედაქციის მიხედვით შესაძლებელი იყო, რომ მეორე ტურში პრეზიდენტი ვერ არჩეულიყო, თუ მეორე ტურში მონაწილეობას არ მიიღებდა ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის მესამედი მაინც და ერთ-ერთი კანდიდატი არ მიიღებდა ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ ერთი მეხუთედის ხმებს.

დღეს არსებული მე-6 პუნქტის რედაქციით კი მეორე ტურში პრეზიდენტის არჩევის შეუძლებლობა გამორიცხულია, ვინაიდან მე-6 პუნქტი, აშშ-ის, დიდი ბრიტანეთის და სხვა მრავალი ქვეყნის კანონმდებლობის მსგავსად აღარ შეიცავს არჩევნების მეორე ტურის შედეგების ლეგიტიმაციისთვის ამომრჩეველთა გარკვეული პროცენტის საკლდეზულო მონაწილეობის შესახებ ნორმას, რომლის მიუღწევლობისას პრეზიდენტი ვერ აირჩეოდა. მასში მხოლოდ ის არის აღნიშნული, რომ „არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც მეტ ხმას მიიღებს“. სწორედ აქედან გამომდინარე, კონსტიტუციურმა ცვლილებებმა გაითვალისწინა აღნიშნული ხარვეზი და მე-7 პუნქტიდან ამოიღო შესაბამისი ფორმულირება.

მუხლის ძველი ვარიანტი:

7. თუ არჩევნების პირველ ტურში მხოლოდ ერთი კანდიდატი მონაწილეობდა და მან ხმათა საჭირო რაოდენობა ვერ მიიღო, ან თუ მეორე ტურში არ აირჩა პრეზიდენტი, არჩევნების დღიდან ორი თვის ვადაში იმართება ხელახალი არჩევნები. (27.12.2006 N4133)

მუხლის ახალი ვარიანტი:

7. თუ არჩევნების პირველ ტურში მხოლოდ ერთი კანდიდატი მონაწილეობდა და მან ხმათა საჭირო რაოდენობა ვერ მიიღო, არჩევნების დღიდან ორი თვის ვადაში იმართება ხელახალი არჩევნები. (15.10.2010. №3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)

პრეზიდენტის არჩევნების წესისა და პირობების ორგანულ კანონზე მითითება (მუხლი 70 პუნქტი 10)

კონსტიტუციის ახალი რედაქცია ითვალისწინებს 70-ე მუხლის მე-10 პუნქტის ამოღებას, რომლის მიხედვით, პრეზიდენტის არჩევნების წესი და პირობები, აგრეთვე არჩევნებში კანდიდატად მონაწილეობის დაუშვებლობა განისაზღვრება კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით (15.10.2010. №3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან). აღნიშნული ცვლილების შედეგად, არჩევნებში კანდიდატად მონაწილეობის დაუშვებლობის ყველა შემთხვევა, რაც დღემდე კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით იყოს მოწესრიგებული, მხოლოდ კონსტიტუციით იქნება განსაზღვრული. ამდენად, აღნიშნული ნორმის კონსტიტუციაში არსებობა იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისით აღარ არის საჭირო.

§ 5. კონსტიტუციური რეფორმა: საქართველოს პარლამენტი

საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიხედვით იზრდება საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილებები. პარლამენტი კვლავ რჩება ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოდ, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას,

განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს.

საქართველოს კონსტიტუციის მესამე თავში შესული პირველი ცვლილება(მუხლი 511 - პუნქტი ა-დ) ეხება პარლამენტის დათხოვნის კონსტიტუციით განსაზღვრული შემთხვევებისას არსებულ გამონაკლისებს, კერძოდ, პარლამენტის დათხოვნა კვლავ დაუშვებელია არჩევნების ჩატარებიდან ექვსი თვის განმავლობაში და ასევე საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ბოლო ექვსი თვის განმავლობაში, თუმცა გამონაკლისის წარმოადგენს შემთხვევები, როცა პარლამენტი ვერ ახდენს მთავრობის ფორმირებას, რისი პროცედურაც კონკრეტულადაა გაწერილი.

კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიხედვით იკლებს პარლამენტის იმ წევრთა რაოდენობა, რაც აუცილებელია პარლამენტში საგამომიებო ან სხვა დროებითი კომისიების შესაქმნელად. მათი რაოდენობის შემცირება მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც ის საპარლამენტო უმცირესობების როლის ზრდას გამოიწვევს. კონსტიტუციაში დაფიქსირდა რომ, ნაცვლად ერთი მეოთხედისა ერთ მესამედის მოთხოვნაა საჭირო საგამომიებო ან სხვა დროებითი კომისიის შესაქმნელად. (მუხლი 65 პუნქტი 2)

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია ადგენდა, რომ პარლამენტის წევრი უფლებამოსილი იყო კითხვით მიემართა პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოსთვის, მთავრობისთვის, ქალაქის მერისთვის, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელისთვის, სახელმწიფო დაწესებულებისათვის და მიეღო მათგან პასუხი, ეს ნიშნავდა შეიცვალა და ქალაქის მერი იქნა ამოღებული ჩანაწერიდან, რადგან იგი თვითმმართველობის შემადგენელი ნაწილია და ვერ იქნება პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული. (მუხლი 59 პუნქტი 1)

პარლამენტს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის 59-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად რჩება შესაძლებლობა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით პრემიერ-მინისტრის წინაშე დასვას მთავრობის ცალკეული წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის

საკითხი, მაგრამ ახალი რედაქციის მიხედვით პრემიერ-მინისტრი ვალდებული აღარ არის მინისტრის არ გათავისუფლების შემთხვევაში პარლამენტს წარუდგინოს თავისი მოთხოვნილი გადაწყვეტილება.

იცვლება პარლამენტის რიგგარეშე სხდომებისა და სესიების მოწვევის მოთხოვნის უფლების მქონე სუბიექტთა ჩამონათვალი. კერძოდ პრეზიდენტს უფლება არა აქვს საკუთარი ინიციატივით მოიწვიოს რიგგარეშე სესია ან სხდომა, მაგრამ კონსტიტუციის ახალი რედაქციის შესაბამისად მთავრობას ეძლევა უფლება წარდგინებით მოითხოვოს რიგგარეშე სესიის ან სხდომის მოწვევა. (მუხლი 61 პუნქტი 2)

საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქცია იმპიჩმენტის წესის სახეცვლილ ვარიანტს გვთავაზობს, კერძოდ, პარლამენტში პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან აღძვრის შემდეგ დასკვნისათვის გადაეცემა მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს და არა ასევე უზენაეს სასამართლოს, რომელიც ძველი წესით მონაწილეობდა ამ პროცესში. თუ საკონსტიტუციო სასამართლო დაადასტურებს პრეზიდენტის ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობას ან კონსტიტუციის დარღვევას, პარლამენტი პირდაპირ უყრის კენჭს პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებას. ახალ რედაქციაში ამოღებულია წესით თანამდებობიდან გადაყენება, როცა პარლამენტი კენჭს უყრიდა დამდგარიყო თუ არა კენჭისყრაზე იმპიჩმენტის საკითხი.

კონსტიტუციის მე-3 თავის 65-ე მუხლს ემატება ახლი 11 პუნქტი, რომლის მიხედვითაც საქართველოს პარლამენტს საერთაშორისო ხელშეკრულებისა და შეთანხმების რატიფიცირების, დენონსირებისა და გაუქმების შესახებ მიმართავს საქართველოს მთავრობა, ხოლო იმ შემთხვევაში როცა ხელშეკრულება: ა) ითვალისწინებს საერთაშორისო ორგანიზაციაში ან სახელმწიფოთაშორის კავშირში საქართველოს შესვლას; ბ) სამხედრო ხასიათისაა; გ) ეხება სახელმწიფოს ტერიტორიულ მთლიანობას ან სახელმწიფო საზღვრების შეცვლას; აგრეთვე იმ შემთხვევაში, როდესაც ხელშეკრულება (შეთანხმება) დადებულია საქართველოს პრეზიდენტის

მიერ, – საქართველოს პრეზიდენტი, რაც საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას.

საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიხედვით საქართველოს პრეზიდენტს აღარ აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, ასევე მხოლოდ მთავრობის მიერ წარდგენილ კანონპროექტს მისივე მოთხოვნით პარლამენტი რიგგარეშე განიხილავს. (მუხლი 67 პუნქტი 1-2)

იცვლება ასევე პრეზიდენტის ვეტოს გადასალახავად საჭირო პარლამენტის წევრთა ხმების რაოდენობა. თუ პარლამენტმა არ მიიღო პრეზიდენტის შენიშვნები, კენჭი ეყრება კანონპროექტის პირვანდელ რედაქციას. კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. ორგანული კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. კონსტიტუციური კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი. ეს ცვლილება კვლავ პარლამენტის როლის ზრდას უკავშირდება და მიზნად ისახავს, პრეზიდენტის ჩარევის შესწავლას საკანონმდებლო პროცესში (მუხლი 68).

საქართველოს პარლამენტს აქვს უფლება უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას. საბაზისო პროექტში წარმოდგენილია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტი (მუხლი 81).

პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია დასვას მთავრობის ნდობის საკითხი პარლამენტში განსახილველ კანონპროექტთან დაკავშირებით თუ პარლამენტი ნდობას გამოუცხადებს მთავრობას, წარმოდგენილი კანონპროექტი მიღებულად ჩაითვლება (მუხლი 81).

§ 6. საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტი და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა

1. შესავალი

2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კონსტიტუციური კანონი "საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ", რითაც დასრულდა 2009 წელს დაწყებული საკონსტიტუციო რეფორმა. ქვეყნის ძირითადი კანონი, რომელმაც საკმაოდ მოცულობითი და მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა, ფაქტობრივად ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა. ამის თქმის საფუძველს გვაძლევს ის გარემოება, რომ კონსტიტუციის ახალი რედაქცია მმართველობის საპარლამენტო მოდელზე, ან უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ, შერეული მმართველობის იმგვარ მოდელზე გადასვლას ითვალისწინებს, რომელიც საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი ელემენტებით უხვადაა გაჯერებული¹.

კონსტიტუციის ახალი რედაქციის ის ნორმები, რომლებიც სახელისუფლებო განშტოებებს შორის ურთიერთობის ახლებურ, დღევანდელისაგან განსხვავებულ წესებს ადგენენ, ამოქმედდება 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან. შესაბამისად, საკმაოდ დროა ხსენებული ცვლილებების ირგვლივ აკადემიური, პოლიტიკური თუ სხვა სფეროების წარმომადგენლების მიერ გამოთქმული მოსაზრებებისა თუ შენიშვნების ანალიზისა და სამომავლოდ გათვალისწინებისათვის.

წინამდებარე ნაშრომში ჩვენ არ შევეხებით საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი სტატუსისა და უფლებამოსილებების დღეს მოქმედი ნორმების ანალიზს, ჩვენი ინტერესის სფერო ის საკონსტიტუციო ნოვაციებია, რომლებიც სახელმწიფოს მეთაურის

¹ გ.კახიანი. მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე. http://www.parliament.ge/publicdebates/article_7.pdf

ინსტიტუტთან დაკავშირებით შემოვიდა ქართულ რეალობაში. ამასთან, ხსენებული ნოვაციების წარმოჩენა მიზანშეწონილად მიგვაჩნია საკონსტიტუციო ცვლილებების თაობაზე ვენეციის კომისიის 2010 წლის 15-16 ოქტომბრის დასკვნის შესაბამისი პუნქტების ანალიზის პარალელურად¹.

ქართულ კონსტიტუციონალიზმში წარმოჩენილი პრობლემების უმრავლესობა სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის შექმნასთან, მისი კომპეტენციური საზღვრების კონსტიტუციურ რეგლამენტაციასთან არის დაკავშირებული. 1991 წლის 14 აპრილს კონსტიტუციური კანონით საქართველოში, ისტორიაში პირველად, შემოღებულ იქნა პრეზიდენტის ინსტიტუტი, რომელიც საყოველთაო, პირდაპირი არჩევნების წესით აირჩეოდა. იმ პერიოდისათვის არსებული საპარლამენტო მმართველობის ფორმის პრეზიდენტისათვის ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხის მიკუთვნების ამგვარი ფორმა (იგულისხმება საყოველთაო და პირდაპირი არჩევნები) დღესაც იშვიათობაა - საპარლამენტო მოდელებში პრეზიდენტის საყოველთაო, პირდაპირი არჩევნების წესი დამკვიდრდა ბულგარეთში (1991 წლის ივლისიდან), სლოვენიაში (1991 წლის დეკემბრიდან), ავსტრიაში (1957 წლიდან)².

1995 წლის საქართველოს კონსტიტუციამ საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელის პრეზიდენტი საკანონმდებლო თუ საბიუჯეტო პროცესის მართვის ბერკეტებით სრულად აღჭურვა. პრეზიდენტის კომპეტენციური საზღვრების კონსტიტუციური ზრდა აისახა 2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო ცვლილებებშიც, რის შედეგადაც, სახელმწიფო მმართველობის ფორმის ცვლილებასთან ერთად, გაფართოვდა სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებების არეალიც, განსაკუთრებით აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებაში. ამას მიაწინებებს საქართველოს კონსტიტუციის ყველაზე მოცულობითი - 73-ე მუხლიც, რომელიც პრეზიდენტის

¹ ევროპული კომისია "დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით", დასკვნა CDL-AD(2010)028, 15-16 ოქტომბერი, 2010. [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)028-e.asp)

² ი.მელქაძე. საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი. გვ.164.

კომპეტენციას ეხება და რომელმაც, 1995 წლიდან დღემდე, ყველაზე მეტი ცვლილება განიცადა.

განვიხილოთ უმთავრესი, და არა გამომდინარე საკონსტიტუციო ცვლილებების ის ნაწილი, რომლებიც კონსტიტუციის მეოთხე თავს - "საქართველოს პრეზიდენტი" შეეხო. ამასთან, ხსენებული ცვლილებების განხილვისას ამოსავალ დებულებას წარმოადგენს თავად მმართველობის ის მოდელი, რაც კონსტიტუციის ახალმა რედაქციამ გაითვალისწინა, ასევე ის გარემოება, რომ მთავრობა ჩამოყალიბდა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ და განისაზღვრა აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელ სახელისუფლებო შტოდ ჩამოყალიბების კონსტიტუციური გარანტიები.

2. პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსი და არჩევის წესი (მუხლები 69-72)

საკონსტიტუციო რეფორმა, უპირველესად, პრეზიდენტის კონსტიტუციურ სტატუსს შეეხო. თუ დღეისათვის პრეზიდენტი, სხვა ფუნქციებთან ერთად, არის სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის წარმმართველი და განმახორციელებელი, ცვლილებების შემდგომ იგი მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის, სახელისუფლებო ორგანოთა შორის არბიტრის, უმაღლესი მთავარსარდლის და საგარეო ურთიერთობებში სახელმწიფოს წარმომადგენლის ფუნქციებით იქნება აღჭურვილი. შესაბამისად, მოხდა პრეზიდენტის ინსტიტუტის დისტანცირება აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან, რაც საკონსტიტუციო რეფორმის ერთ-ერთ მთავარ მიზანს წარმოადგენდა.

კონსტიტუციამ პრეზიდენტობის კანდიდატთან მიმართებით დააწესა ე.წ. "შეკიდრობის ცენზი" — არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო სამი წელი საქართველოში ცხოვრების სუალდებულო მოთხოვნა. ხსენებული ნოვაცია არ არის უცხო საარჩევნო სამართლისათვის და იგი, ვენეციის კომისიის დასკვნასაც თუ მოვიშველიებთ, "პრეზიდენტობის კანდიდატის ქვეყნასთან

საკმარისი კავშირების”¹ არსებობას ემსახურება, რაც, ჩვენი აზრით, მომავალი პრეზიდენტისათვის აუცილებელი მოთხოვნა უნდა იყოს და რაც, ვენეციის კომისიის დასკვნითვე, განაპირობებს რომ კანდიდატებად ”გამოირიცხონ მხოლოდ ის პირები, რომელთაც არ გააჩნიათ ჭეშმარიტი კავშირები ქვეყანასთან”². აქვე, განისაზღვრა პრეზიდენტის ხელახალი და მორიგი არჩევნების დანიშნისა თუ ჩატარების ვადები.

კონსტიტუციურმა ცვლილებებმა შეავსო ის ვაკუუმი, რაც უკავშირდებოდა პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტას და ეს საკითხი დაუკავშირა ახალარჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტს. ასევე, აიკრძალა პრეზიდენტის მიერ პარტიული თანამდებობის დაკავება, რაც მისი, როგორც ნეიტრალური არბიტრის ფიგურის ჩამოყალიბებისაკენ წინგადადგმული ნაბიჯია. ამგვარი მოსაზრება ასახულია ვენეციის კომისიის ხსენებულ დასკვნაშიც³.

3. პრეზიდენტის უფლებამოსილებები (მუხლები 73-76)

საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად, არსებითად გადაისინჯა კონსტიტუციის 73-ე მუხლი, რომელიც პრეზიდენტის კომპეტენციურ არეალს განსაზღვრავს.

საკონსტიტუციო რეფორმის მიზნებიდან და დადგენილი მმართველობის მოდელიდან გამომდინარე, პრეზიდენტს აღარ ექნება უფლება დანიშნოს პრემიერ-მინისტრი, თანხმობა მისცეს ამ უკანასკნელს მინისტრების დანიშვნაზე, დაითხოვოს მთავრობა და გადააყენოს იუსტიციის, შინაგან საქმეთა და თავდაცვის მინისტრები. პრეზიდენტის კომპეტენციის ამგვარი შეზღუდვა უზრუნველყოფს მთავრობის დამოუკიდებელ და აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბების მიზნის

¹ ეროპული კომისია ”დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით“, დასკვნა CDL-AD(2010)028, 15-16 ოქტომბერი, 2010. პუნქტი 39.
[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)028-e.asp)

² იქვე.

³ იქვე, პუნქტი 41.

მიღწევას, რაც გაზიარებულია ვენეციის კომისიის მხრიდან¹.

შეიზღუდა საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობებში, კერძოდ, საერთაშორისო ხელშეკრულებათა ხელმოწერა, ელჩების დანიშვნა თუ აკრედიტაცია საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდგომ შესაძლებელია განხორციელდეს მხოლოდ მთავრობასთან შეთანხმებით. უნდა აღინიშნოს, რომ ვენეციის კომისიის რეკომენდაციით, ხსენებული ნოვაცია ”გაზრდის მთავრობასა და პრეზიდენტს შორის დაპირისპირების წარმოშობის რისკს”² და შემოთავაზებულია პრეზიდენტისათვის საგარეო ურთიერთობათა სფეროში ჩამოთვლილი უფლებამოსილებების ჩამორთმევა. თუმცა, საკმაოდ რთული იქნება პრეზიდენტის, როგორც საგარეო ურთიერთობებში სახელმწიფოს უმაღლესი წარმომადგენლის და მთავრობის, როგორც საგარეო პოლიტიკის განმახორციელებელი ორგანოს უფლებამოსილებების კონსტიტუციურ დონეზე მკაფიო გამოჯვანა. ვფიქრობთ, აღნიშნული საკითხი მიმდინარე კანონმდებლობითა და შემდგომ ჩამოყალიბებული პრაქტიკით იქნება დარეგულირებული.

მისასალმებელი ნოვაციაა პრეზიდენტის დისტანცირება საბიუჯეტო პროცესისაგან, რაც, უპირველესად მთავრობის ახალი როლითა და ფუნქციებით უნდა აიხსნას. ასევე, კონსტიტუციის 73-ე მუხლის ე) და ვ) ქვეპუნქტებში დაკონკრეტდა არსებული ზოგადი ჩანაწერი პრეზიდენტის საკადრო უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით და მოხდა ამომწურავი ნუსხის შემოთავაზება. უნდა აღინიშნოს, რომ პრეზიდენტს კვლავ რჩება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურის ავტონომიის უმაღლესი საბჭოსათვის წარდგენის უფლებამოსილება, რაც საქართველოს მთავრობის თანხმობით ხორციელდება. აღნიშნული უფლებამოსილება მუდმივი კრიტიკის საგანია ვენეციის კომისიის მხრიდან, რაც ასახულია როგორც 2004 წლის 18-19 ივნისის

¹ ეროპული კომისია ”დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით“, დასკვნა CDL-AD(2010)028, 15-16 ოქტომბერი, 2010. პუნქტი 42.
[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)028-e.asp)

² იქვე, პუნქტი 43.

დასკვნაში "აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ" საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის თაობაზე¹, ასევე 2010 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის შესახებ ვენეციის კომისიის დასკვნაში². მიგვაჩნია, რომ საქართველოს სახელმწიფო ორგანოების მონაწილეობის ხარისხი ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის ფორმირების პროცესში შემდგომი მსჯელობის საგანი უნდა გახდეს, თუნდაც იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებებს მიეკუთვნება "აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ" საქართველოს კონსტიტუციური კანონის დარღვევის თაობაზე დავის განხილვა და ავტონომიური რესპუბლიკის ნორმატიული აქტების საქართველოს კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხის გადაწყვეტა.

პრეზიდენტს რჩება დისკრეციული უფლებამოსილებები საგანგებო და საომარი მდგომარეობის გამოცხადებასთან, ასევე თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობის შეჩერებასთან დაკავშირებით, რაც გამართლებულად მიგვაჩნია ჩამოთვლილ სიტუაციებში სახელმწიფოს მხრიდან ოპერატიული რეაგირების აუცილებლობიდან გამომდინარე. სახელმწიფოს მეთაურის ხსენებული უფლებამოსილებები გაწონასწორებულია პარლამენტის მხრიდან თანხმობის აუცილებლობით.

უდავოდ მისასალმებელია პრეზიდენტისათვის საკონსტიტუციო და ადმინისტრაციული იუსტიციის განხორციელების უფლებამოსილების ჩამორთმევა, კერძოდ კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო შეეჩერებინა ან გაეუქმებინა მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების

¹ ეროპული კომისია "დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით", დასკვნა CDL-AD(2010)028, 18-19 ოქტომბერი, 2004. [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)018-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)018-e.asp)

² ეროპული კომისია "დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით", დასკვნა CDL-AD(2010)028, 15-16 ოქტომბერი, 2010. პუნქტი 47.

[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)028-e.asp)

დაწესებულებათა აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს. აღნიშნული უფლებამოსილება, როდესაც ქვეყანაში არსებობს საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალიზირებული სასამართლო ორგანო, მხოლოდ სასამართლო ხელისუფლების კომპეტენციას უნდა წარმოადგენდეს, მით უმეტეს, რომ პრეზიდენტს გააჩნია სარჩელის შეტანის უფლებამოსილება როგორც საკონსტიტუციო, ისე საერთო სასამართლოებში. ამგვარი ცვლილება პოზიტიურადაა შეფასებული ვენეციის კომისიის შესაბამის დასკვნაში¹.

4. კონტრასიგნაციის მექანიზმი — ნოვაცია ქართულ საკონსტიტუციო რეალობაში (მუხლი 731)

კონსტიტუციას დაემატა ახალი 731 მუხლი, რომლითაც, პირველად ქართულ საკონსტიტუციო რეალობაში, მკვიდრდება პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტებზე პრემიერ-მინისტრის მხრიდან კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი. კონსტიტუციონალიზმის დოქტრინაში კონტრასიგნაცია (ლათინური: ცონტრა-წინააღმდეგ, სიგნარე-ხელმოწერა) სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი აქტების პრემიერ-მინისტრის (იშვიათად-შესაბამისი სფეროს მინისტრის) მხრიდან თანახელმოწერას გულისხმობს, რის შედეგად აქტი იძენს იურიდიულ ძალას და მის აღსრულებაზე სამართლებრივი თუ პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ეკისრება პრემიერ-მინისტრს.

ისტორიულად, კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი ორი სამართლებრივი პრინციპის — მონარქის სუვერენობისა და პარლამენტის უზენაესობის პრინციპების დაპირისპირების შედეგად აღმოცენდა. იგი სათავეს 1701 წლიდან იღებს, ინგლისის "მოწყობის აქტი"-თ, რომელმაც საბოლოოდ შეზღუდა მონარქის აბსოლუტური ძალა-უფლება და დაამკვიდრა დუალისტური მონარქია. როგორც

¹ ეროპული კომისია "დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით", დასკვნა CDL-AD(2010)028, 15-16 ოქტომბერი, 2010. პუნქტი 49. [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)028-e.asp)

ცნობილი კონსტიტუციონალისტი ანდრაშ შაიო აღნიშნავს, „კონსტიტუციური პრობლემა იყო, თუ როგორ უნდა მომხდარიყო მეფის გაკონტროლება - რომლის პასუხისმგებლობის საკითხიც ვერც პიროვნულ და ვერც მისი, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის რანგში, ვერ დგებოდა“¹.

კონტრასიგნაცია განხილული უნდა იყოს როგორც სამართლებრივი სიმბოლო, რომელიც ადასტურებს სახელმწიფოს მეთაურის აქტების აღსრულებაზე პასუხისმგებლობის მთავრობის წევრებზე გადატანას. თუმცა, ხაზგასასმელია, რომ თანამედროვე ევროპული სახელმწიფოების კონსტიტუციები, რომლებიც ითვალისწინებენ კონტრასიგნაციის მექანიზმს, არ აღგენენ თანახელმძღვანელი აქტის აღსრულებაზე სპეციალური პასუხისმგებლობის კონკრეტულ პროცედურებს. შესაბამისად, კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის რეალურ სამართლებრივ შინაარსს წარმოადგენს არა სახელმწიფოს მეთაურის აქტებზე თანახელმძღვანელ პირზე პასუხისმგებლობის გადატანა, არამედ აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებისა და კომპეტენციების გამიჯვნა.

თანამედროვე სახელმწიფოთა კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სისტემებში კონტრასიგნაცია, როგორც წესი, დამკვიდრებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციური დუალიზმის პირობებში, საპარლამენტო და შერეული მმართველობის მოდელებში. კონტრასიგნაცია წარმოადგენს სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებების შეზღუდვის პროცესუალურ ფორმას, რომლის გარეშე სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივ აქტს არ გააჩნია იურიდიული ძალა და არ ხდება მისი აღსრულება (მაგალითისთვის: იტალიის კონსტიტუცია-მუხლი 89; გერმანიის ძირითადი კანონი-მუხლი 58; საბერძნეთის კონსტიტუცია-მუხლი 35; პორტუგალიის კონსტიტუცია-მუხლი 140). კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის სამართლებრივი ანალიზი ცხადყოფს, რომ კონტრასიგნაციას არ ექვემდებარება სახელმწიფოს მეთაურის

¹ ა. შაიო. ხელისუფლების თვითშეზღუდვა. გვ. 102-103.

ის სამართლებრივი აქტები, რომლებიც უკავშირდება ერთი მხრივ, მისი, როგორც არბიტრის ფუნქციებს სახელისუფლებო განმტოვების შორის არსებული კონფლიქტების თუ პოლიტიკური კრიზისების განსამუხტავად და მეორე მხრივ, გარკვეულ ე.წ. "ფორმალურ-ტექნიკური ხასიათის უფლებამოსილებებს", რომლებიც მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციას მიეკუთვნება (მაგალითისათვის: უფლებამოსილებები მთავრობის ფორმირების ან პარლამენტის დათხოვნის პროცესში [გერმანია, საფრანგეთი]). შესაბამისად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ პრაქტიკაში კონტრასიგნაციას ექვემდებარება სახელმწიფოს მეთაურის იმ უფლებამოსილებების რეალიზაცია, რომლებიც გარკვეულწილად აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას უკავშირდება. ამასთან, და ამას ევროპული სახელმწიფოების კონსტიტუციური პრაქტიკაც ადასტურებს, კონტრასიგნაციის მექანიზმი დამკვიდრებულია მხოლოდ იმ სახელმწიფოებში, სადაც არსებობს პარლამენტის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმი. კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი სახელმწიფოს მეთაურთან მიმართებაში მთავრობის დამოუკიდებლობისა და ავტონომიურობის კონსტიტუციურ გარანტიას წარმოადგენს, რაც, საბოლოო ჯამში, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის უზრუნველყოფას ემსახურება.

სწორედ ზემოხსენებული მიზნების რეალიზაციას ემსახურება კონტრასიგნაციის მექანიზმის ქართულ კონსტიტუციურ რეალობაში დანერგვა. აქვე, დადგენილია გამონაკლისი შემთხვევა - პრეზიდენტის მიერ საომარი მდგომარეობის დროს გამოცემული აქტები თავისუფლდება კონტრასიგნაციის აუცილებლობისაგან. ეს გასაგებია, ვინაიდან პრეზიდენტი, მისი კონსტიტუციური სტატუსიდან გამომდინარე, სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალია და ქვეყანაში საომარი პირობების არსებობისას მას სწრაფი, ოპერატიული რეაგირების შესაძლებლობა უნდა გააჩნდეს. ამასთან, კონსტიტუციის 731 მუხლი ითვალისწინებს საკითხთა

წრეს, რომლებთან დაკავშირებით გამოცემული პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტები არ ექვემდებარება კონტრასიგნაციას. ეს, ძირითადად, გახლავთ ის საკითხები, რომლებიც კონსტიტუციურ-სამართლებრივ პრაქტიკაში ცნობილია როგორც "უშუალოდ სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებებზე". მათ რიცხვს მიეკუთვნება, მაგალითისათვის, - პარლამენტის არჩევნების დანიშვნა და დათხოვნა; პარლამენტის რიგგარეშე სხდომის ან სესიის მოწვევა; საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელება; კანონთა პროექტების წარდგენა; საკანონმდებლო უფლებამოსილებები; შეწყვეტა; მოქალაქეობის მინიჭება ან შეწყვეტა; სახელმწიფო ჯილდოების ან სპეციალური წოდებების მინიჭება.

ახალი საკონსტიტუციო ცვლილებების კონტექსტში, საკმაოდ საინტერესო დასკვნებია გამოთქმული კონტრასიგნაციის ქართული ვარიანტისთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიის ზემოხსენებულ დასკვნაში. კერძოდ, დასკვნის 53-56-ე პუნქტების¹ სრულყოფილი ანალიზი ცხადყოფს, რომ ვენეციის კომისია, შესაბამის არგუმენტაციაზე დაყრდნობით, საჭიროდ მიიჩნევს კონსტიტუციის 731 მუხლში დაზუსტდეს ან კიდევ უფრო გაფართოდეს კონტრასიგნაციას დაქვემდებარებული სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი აქტების წრე. ვიმედოვნებთ, რომ ვენეციის კომისიის ხსენებული რეკომენდაციები, კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის დახვეწის კუთხით, გახდება შემდგომი მსჯელობის საგანი.

5. დასკვნა

ჩვენს მიერ განხილული იქნა 2010 წლის 15 ოქტომბერს განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის ის უმთავრესი, პრინციპული ნოვატიები, რომლებიც უკავშირდება საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივ სტატუსს. ამასთან, აუცილებლობად ვთვლით, რომ თითოეული საკონსტიტუციო სიახლის შემდგომი განხილვა განხორციელდეს საკონსტიტუციო რეფორმის მიზნებისა და

¹ ეროვნული კომისია „დემოკრატიისათვის სანართლის მეშვეობით“, დასკვნა CDL-AD(2010)028, 15-16 ოქტომბერი, 2010. პუნქტები 53-56. [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)028-e.asp)

საკონსტიტუციო ცვლილებებით ჩამოყალიბებული მმართველობის მოდელის გათვალისწინებით. მიგვაჩნია, რომ პრეზიდენტის ინსტიტუტთან დაკავშირებული ახალი საკონსტიტუციო რეალობა უზრუნველყოფს ერთი მხრივ, პრეზიდენტის, როგორც სახელისუფლებო ინსტიტუტებს შორის ნეიტრალური არბიტრის როლის გაზრდას და რაც მთავარია, განაპირობებს დამოუკიდებელი და პასუხისმგებელი მთავრობის ჩამოყალიბების პროცესს. ამასთან, ჩვენი ხსენებული პოზიცია გამყარებულია განხორციელებულ საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიის დასკვნის ანალიზით, რომლის შემაჯამებელ ნაწილში ხაზგასმულია, რომ "საკონსტიტუციო ცვლილებები უზრუნველყოფენ რამდენიმე მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას და საყურადღებო ნაბიჯებს სწორი მიმართულებით"¹.

§ 7. საქართველოს მთავრობის ინსტიტუტი და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა

1. შესავალი

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემას მუდმივად წარმოადგენდა სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში საქართველოს მთავრობის ადგილი. საქართველოს დამოუკიდებლობის ორი ათწლეულის განმავლობაში მთავრობისათვის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი და დამოუკიდებელი ინსტიტუტისათვის, ვერ მოხერხდა კონსტიტუციურად მკაფიოდ განსაზღვრული სტატუსის განსაზღვრა.

2010 წელს საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუ-

¹ ეროვნული კომისია „დემოკრატიისათვის სანართლის მეშვეობით“, დასკვნა CDL-AD(2010)028, 15-16 ოქტომბერი, 2010. პუნქტები 110. [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)028-e.asp)

ციო რეფორმის პროცესში, უპირველესად, დღის წესრიგში დადგა მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსისა და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს სისტემაში მისი ადგილის განსაზღვრა, რაც, შემდგომ, მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქციის სხვა საკითხების რეგლამენტაციის უმთავრესი წინაპირობა გახდა. კონსტიტუციონალიზმში აღიარებული და საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტით დადგენილი სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზაციის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, გაჩნდა აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელ სახელისუფლებო განშტოებად ჩამოყალიბებისა და მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს სტატუსის განსაზღვრის აუცილებლობა. ამგვარი აუცილებლობა ასევე განაპირობა შერეული მმართველობის ფორმის ევროპული სახელმწიფოების ანალოგიურმა პრაქტიკამ¹ და 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციურ ცვლილებებზე ვენეციის კომისიის დასკვნაში გამოთქმულმა რეკომენდაციამ, რომლის თანახმად საქართველოს კონსტიტუცია "მთავრობას და არა პრეზიდენტს უნდა ანიჭებდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკის განხორციელების უფლებამოსილებას"². ამ გარემოებების გათვალისწინებით კი, 2010 წელს განხორციელებულმა საკონსტიტუციო ცვლილებებმა მთავრობის ადგილი მოიპოვა იმგვარ სისტემაში, სადაც უზრუნველყოფილია სახელისუფლებო შტოების კომპეტენციათა მკაფიო დანაწილება და მათ შორის ქმედითი დაბალანსების მექანიზმების არსებობა. შესაბამისად, ხსენებული მიზნის მიღწევა შესაძლებელი გახდა მთავრობის აღმასრულებელი ხელისუფლების

¹ მაგალითისათვის: საფრანგეთი, რუმინეთი, პოლონეთი, ხორვატია, უკრაინა, პორტუგალია. ამ ქვეყნების კონსტიტუციებით გათვალისწინებულია მთავრობის სტატუსი და მასვე ეკისრება აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების, რეალიზაციის ვალდებულება.

² ევროპული კომისია „დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით“, დასკვნა CDL-AD(2004)008, 12-13 მარტი, 2004. პუნქტი 7. [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)008-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)008-e.asp)

უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბებითა და აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების პროცესში სახელმწიფოს მეთაურისაგან მისი დისტანცირებით.

წინამდებარე ნაშრომში ჩვენ არ შევხებით საქართველოს მთავრობის სამართლებრივ სტატუსთან დაკავშირებული დღეს მოქმედი ნორმების ანალიზს, ჩვენი ინტერესის სფერო ის ძირითადი, და არა გამომდინარე საკონსტიტუციო ნოვაციებია, რომლებიც მთავრობის ინსტიტუტთან მიმართებით შემოვიდა ქართულ რეალობაში. ამასთან, ხსენებული ნოვაციების წარმოჩენა მიზანშეწონილად მიგვაჩნია საკონსტიტუციო ცვლილებებით ჩამოყალიბებული მმართველობის მოდელის გათვალისწინებით და საკონსტიტუციო ცვლილებების თაობაზე ვენეციის კომისიის 2010 წლის 15-16 ოქტომბრის დასკვნის შესაბამისი პუნქტების ანალიზის პარალელურად¹.

2. მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი

კონსტიტუციის მოქმედ რედაქციაში არსებული ჩანაწერი იმის თაობაზე, რომ "მთავრობა უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას", სრულადყოფილად ვერ ასახავდა მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელი შტოს სამართლებრივ სტატუსს. საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად, მთავრობა გვევლინება აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ, რომელიც "ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას". აღნიშნული ცვლილება უნდა განვიხილოთ პრეზიდენტის კონსტიტუციურ სტატუსთან კონტექსტში, რომელიც აღარ წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობა გათავისუფლდა პრეზიდენტის წინაშე პასუხისმგებლობისაგან და იგი მხოლოდ პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული, რაც საკონსტიტუციო რეფორმის მიზნების შესაბამისად მთავრობის

¹ ევროპული კომისია "დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით", დასკვნა CDL-AD(2010)028, 15-16 ოქტომბერი, 2010. [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)028-e.asp)

მოდელური ბუნებით აიხსნება. ასევე, საკანონმდებლო ორგანოში მთავრობის სტრუქტურისა და უფლებამოსილების განმსაზღვრელი კანონპროექტის წარდგენა იქცა მთავრობის ექსკლუზიურ კომპეტენციად, რაზედაც ამ უკანასკნელს აღარ ესაჭიროება პრეზიდენტის თანხმობა. კონსტიტუციის 79-ე მუხლი ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა, მკაფიოდ გამოიკვეთა პრემიერ-მინისტრის, რო-გორც მთავრობის თავმჯდომარის კონსტიტუციური სტატუსი, რომელიც გათავისუფლდა პრეზიდენტის, და არა პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობისაგან. და რაც უმთავრესია, მთავრობის წევრების დანიშვნის პროცესში პრემიერ-მინისტრი გახდა დამოუკიდებელი ფიგურა და მას აღარ ესაჭიროება პრეზიდენტის თანხმობა. აღნიშნული გარემოება ვენეციის კომისიის დასკვნით "შესაბამება უფლებამოსილებათა დაბალანსების ახალ, შერეული ხასიათის სისტემას"¹. შესაბამისად, მოყვანილი ნორმების ანალიზი ცხადყოფს, რომ კონსტიტუციურ დონეზე მიღწეულ იქნა როგორც საკონსტიტუციო რეფორმის მიზანი, ასევე ხელისუფლების ეფექტური დანაწილების წინაპირობა — კონსტიტუციურად განისაზღვრა როგორც მთავრობის სტატუსი, ასევე დამოუკიდებელ სახელისუფლებო განშტოებად და აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ მისი ჩამოყალიბების საკითხი.

მთავრობის კონსტიტუციურ სტატუსთან დაკავშირებული ძირითადი საკონსტიტუციო ნოვაციები თეზისების სახით შემდეგნაირად შეგვიძლია წარმოვადგინოთ:

- მთავრობა ხდება აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას და ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე;

- მთავრობის თავმჯდომარეა პრემიერ-მინისტრი, რომელიც თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს მთავრობის სხვა წევრებს, მათ შორის ძალოვან მინისტრებს, რაც, მოქმედი კონსტიტუციით,

¹ ევროპული კომისია "დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით", დასკვნა CDL-AD(2010)028, 15-16 ოქტომბერი, 2010. პუნქტი 63. [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)028-e.asp)

პრეზიდენტის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას წარმოადგენდა. პრემიერ-მინისტრის გადადგომა ან უფლებამოსილების შეწყვეტა ავტომატურად იწვევს მთავრობის სხვა წევრთა უფლებამოსილების შეწყვეტას.

3. მთავრობის ფორმირების პროცესი

საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად დაფუძნებული მმართველობის მოდელის შესაბამისად, ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა კონსტიტუციის მე-80 მუხლი, რომელიც მთავრობის ფორმირების პროცედურას ეხება. ხაზგასასმელია, რომ ძირითადად კანონმა შემოიღო კონსტიტუციურ სამართალში დამკვიდრებული მთავრობის ფორმირების ე.წ. "საპარლამენტო გზა", მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების პროცესი ცალსახად პარლამენტის ნებაზე გახდა დამოკიდებული და ამ პროცესში პრეზიდენტის მონაწილეობამ ფორმალური ხასიათი შეიძინა. მთავრობის დაკომპლექტების ამგვარი მექანიზმი მიჩნეულია "წინადადებულ ნაბიჯად" ვენეციის კომისიის მხრიდან¹, თუმცა, კომისია ასევე გამოთქვამს რიგ შენიშვნებს, რომლებიც, უპირველესად, ახალარჩეული პარლამენტის მიერ მთავრობის ფორმირების პროცედურის, ასევე მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემთხვევაში მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების ვადების ხანგრძლივობას უკავშირდება. ვენეციის კომისიისათვის ასევე მიუღებელია მთავრობის ერთი და იმავე შემადგენლობისათვის ნდობის გამოსაცხადებლად ხელმოწერის შესაძლებლობა, რომლის ამოღებაც შეამცირებდა მთავრობის ფორმირების პროცესის ვადებს და ამ პროცესს უფრო გამჭვირვალეს გახდიდა².

მთავრობის ფორმირების პროცესთან დაკავშირებული ძირითადი

¹ ევროპული კომისია "დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით", დასკვნა CDL-AD(2010)028, 15-16 ოქტომბერი, 2010. პუნქტი 69. [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)028-e.asp)

² იქვე, პუნქტები 69-70.

საკონსტიტუციო ნოვაციები თუზისების სახით შემდეგნაირად შეგვიძლია წარმოვადგინოთ:

- მთავრობის უფლებამოსილება მოხსნილად ითვლება ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე (და არა ახალი პრეზიდენტის არჩევისას, როგორც ამას მოქმედი კონსტიტუცია ითვალისწინებს);

- ახალარჩეულ პარლამენტში პირველ ადგილზე გასული საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო სუბიექტი წარადგენს პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატურას, რომელსაც ფორმალურად პრეზიდენტი წამოაყენებს; პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი თავად შეარჩევს მინისტრებს და სამთავრობო პროგრამასთან ერთად წარუდგენს პარლამენტს ნდობის მისაღებად;

- თუ მთავრობას უფლებამოსილება სხვა მიზეზით (არა ახალი პარლამენტის არჩევის გამო) შეუწყდა, პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრობის იმ კანდიდატს წარადგენს დასამტკიცებლად, რომელსაც საპარლამენტო უმრავლესობა ან ასეთის არარსებობის შემთხვევაში, წევრთა რაოდენობით ყველაზე დიდი ფრაქცია შესთავაზებს;

- თუ პარლამენტი ორ მცდელობაზე ვერ დაამტკიცებს მთავრობას, მაშინ პრეზიდენტი დეპუტატთა ორი მესამედის მიერ შეთავაზებულ კანდიდატურას წარადგენს დასამტკიცებლად და მხოლოდ მას შემდეგ დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს, თუ ვერც მესამე ცდაზე მოხერხდება მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადება.

4. მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება

საკონსტიტუციო ცვლილებებით სრულიად ახლებურად ჩამოყალიბდა მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა, შესაბამისად, შეიცვალა კონსტიტუციის 81-ე მუხლიც. შემოღებულ იქნა ქართული კონსტიტუციური რეალობისათვის დღემდე უცხო, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი.

მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებასთან დაკავშირებული ძირითადი საკონსტიტუციო პროცედურები სქემატური სახით შემდეგნაირად შეგვიძლია წარმოვადგინოთ:

- საკითხის აღძვრისთვის პარლამენტს უნდა მიმართოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორმა მესამედმა, 20–25 დღეში უნდა შედგეს კენჭისყრა და უნდობლობის საკითხის აღძვრას მხარი უნდა დაუჭიროოს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტმა. თუ ეს გადაწყვეტილება არ იქნა მიღებული, მომდევნო ექვს თვეში დაუშვებელია უნდობლობის გამოცხადების საკითხის ხელახალი ინიცირება;

- უნდობლობის საკითხის აღძვრიდან 20–25 დღეში პარლამენტი კენჭს უყრის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის მიერ დასახელებული პრემიერის კანდიდატურის პრეზიდენტისთვის წარდგენას; პრეზიდენტს უფლება აქვს 5 დღის ვადაში წამოაყენოს ან უარი თქვას პრემიერ-მინისტრობის წარდგენილი კანდიდატურის წამოყენებაზე;

- პრეზიდენტის "ვეტოს" დაძლევა პარლამენტს სიითი შემადგენლობის სამი მესამედით შეუძლია არანაკლებ 15 და არაუმეტეს 20 დღეში;

- "ვეტოს" დაძლევის შემთხვევაში მაქსიმუმ 14 დღეში ხდება პრემიერ-მინისტრის წარდგენა და მისი მთავრობის დამტკიცება უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის წესით, რაც ავტომატურად ნიშნავს ახალი მთავრობის დამტკიცებასთან ერთად ძველი შემადგენლობისთვის უნდობლობის გამოცხადებას; პარლამენტის მიერ მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადებლობის შემთხვევაში, პრეზიდენტს უფლება აქვს 3 დღის ვადაში დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები.

ვენეციის კომისიის დასკვნა განხორციელებულ საკონსტიტუციო ცვლილებებზე რიგ კრიტიკულ შენიშვნებს შეიცავს მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურასთან დაკავშირებით. შენიშვნების ქება: უნდობლობის გამოცხადების

საკითხის აღძვრის თაობაზე კენჭისყრის საჭიროებას, პრეზიდენტის ერთგვარ "ვეტოს" უფლებას პარლამენტის მიერ წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურაზე და ამ "ვეტოს" დაძლევისთვის დადგენილ კვორუმს - პარლამენტის წევრთა 3/5-ს, ასევე უნდობლობის გამოცხადების პროცედურისათვის დადგენილი ვადების ხანგრძლივობას¹. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმის ქართულ საკონსტიტუციო პრაქტიკაში დამკვიდრება, რაც პოლიტიკური თუ სამთავრობო კრიზისების გადაჭრის ეფექტური საშუალებაა, უდავოდ წინგადადგმული ნაბიჯია. თუმცა, იმავედროულად, მიგვაჩნია, რომ ვენეციის კომისიის ზემოხსენებული შენიშვნები უნდა გახდეს კანონმდებლის მხრიდან მსჯელობისა და უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურის შემდგომი დახვეწის წინაპირობა, მისი კონსტრუქციის გამარტივებისა და ვადების შემცირების კუთხით.

5. სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორის დანიშვნა

საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა კონსტიტუციის 813 მუხლი, რომელიც სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის თანამდებობაზე დანიშვნას და მის ზოგად უფლებამოსილებებს ეხება. ცვლილებების შედეგად, სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი თანამდებობაზე დაინიშნება არა პრეზიდენტის, როგორც ეს დღეს მოქმედ კანონმდებლობაშია ასახული, არამედ მთავრობის მიერ და იგი უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლობას საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში. აღნიშნული ნოვაცია ვენეციის კომისიის მიერ "პოზიტიურ ცვლილებაა არის მიჩნეული"².

¹ ეროვნული კომისია "დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით", დასკვნა CDL-AD(2010)028, 15-16 ოქტომბერი, 2010. პუნქტი 79-80. [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)028-e.asp)

² იქვე, პუნქტი 84.

6. დასკვნა

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია ითვალისწინებდა ხელისუფლების მოწყობის საპრეზიდენტო, "ამერიკულ" მოდელს, რომლის ნაკლი ჩვენს პირობებში აღმოჩნდა ხელისუფლების სიბიზტე, პოლიტიკური კრიზისის შემთხვევაში პარლამენტის მიერ მთავრობის გადაყენებისა და პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის შეუძლებლობა. ხსენებული მოდელის პირობებში კრიზისის დაძლევის ერთდერთ მექანიზმს წარმოადგენდა მხოლოდ ორმხრივი კომპრომისი, რაც ხშირად არ იყო ეფექტური გამოსავალი. ცნობილია, რომ საპრეზიდენტო მოდელი არ ითვალისწინებს აღმასრულებელი ხელისუფლების პირველ პირთა პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას, არსებობს მხოლოდ იმპინემენტის მექანიზმი, ისიც საკმაოდ გართულებული პროცედურით, რაც ამ ერთდერთ საშუალებასაც თითქმის გამოუყენებლად ხდის. მთავრობის გუნდური პასუხისმგებლობის არარსებობის პირობებში შეუძლებელია ცალკეული მინისტრის შეცვლით მთლიანობაში მთავრობის ეფექტური ქმედითობის მიღწევა. ამ გარემოებებმა, ასევე მთავრობის საქმიანობაზე თითქმის არარსებულმა საპარლამენტო კონტროლმა საგრძნობი დისბალანსი გამოიწვია საქართველოში აღმასრულებელი ხელისუფლების ფართო უფლებამოსილებებისა და მის პასუხისმგებლობას შორის.

სწორედ ხსენებული ფაქტორების გამო, 2004 წელს დღის წესრიგში დადგა ხელისუფლების კონსტიტუციური რეფორმირება მისი ეფექტური ქმედითობის მიღწევის მიზნით. თუ რატომ არ იქნა იმ პერიოდში არჩეული რესპუბლიკური მმართველობის საპარლამენტო მოდელი, რომელიც დემოკრატიულობაზე ყველაზე რთული გამოცდაა, ამ კითხვაზე უმთავრეს პასუხად მიგვაჩნია შემდეგი გარემოება: საპარლამენტო მოდელის ქმედითობა მინიმუმ პოლიტიკური კულტურის და პარტიული სისტემის საკმაოდ მაღალ დონეს და გამოცდილებას მოითხოვს, რაც განმსაზღვრელი გარემოებებია ამ მოდელის ეფექტური

სიცოცხლისუნარიანობისათვის¹. შედეგად, საქართველო ამერიკული ტიპის საპრეზიდენტო მოდელიდან (რაც დღემდე ევროპულ კონსტიტუციონალიზმში ერთადერთი შემთხვევაა) 2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად გადავიდა შერეული, ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობის მოდელზე. შერეული მმართველობის ტიპის რესპუბლიკის ერთ-ერთი ძირითადი მახასიათებელი ბიცეფალური აღმასრულებელი ხელისუფლებაა. ამ და სხვა კრიტერიუმების გათვალისწინებით, მოქმედი კონსტიტუციის შესაბამისად, საქართველო ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაა, თუმცა ხსენებულ ბიცეფალიზმში სამთავრობო უფლებამოსილებების კონსტიტუციური არსენალი უდავოდ პრეზიდენტის სასარგებლოდაა გადახრილი, რომელიც კონსტიტუციურად მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურია.

მიგვაჩნია, რომ 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად მთავრობა ჩამოყალიბდა აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელ, უმაღლეს ორგანოდ. თავის მხრივ, დამოუკიდებელი და პასუხისმგებელი მთავრობის ინსტიტუტის არსებობა, საკონსტიტუციო ცვლილებებით შემოთავაზებული მმართველობის მოდელის გათვალისწინებითაც, გახდება სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის პრაქტიკული დამკვიდრების წინაპირობა. თუმცა, აუცილებლობად ვთვლით, რომ საქართველოს მთავრობის ფორმირებისა და პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმების კონსტიტუციურ რეგულაციებთან დაკავშირებით კენეციის კომისიის მიერ გამოთქმული შენიშვნები და მოსაზრებები, შემდგომი დახვეწის მიზნით, უნდა გახდეს კანონმდებლის განხილვის საგანი.

¹ ქ.ერუმაძე. სახელმწიფოს ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა საქართველოს მაგალითზე. კრებულში "სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია", გვ. 102.

§ 8. სასამართლო ხელისუფლება და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა

კაცობრიობის ისტორიაში სოციალური მნიშვნელობის დავეების (კონფლიქტების) გადაწყვეტის რამოდენიმე გზა არსებობს. სახელმწიფოამდელ ერთობაში დაჟა უპირატესად ძალის (ზოგჯერ პრიმიტიულ-ფიზიკური) გამოყენებით წყდებოდა. თანამედროვე ცივილიზაციის პირობებში არსებობს დავის გადაწყვეტის ორი სუბიექტი – სასამართლო და აღმასრულებელი ინსტიტუტი¹. ფრანგი მკვლევარი ალექსის დე ტოკველი მათ შორის აშკარა უპირატესობას სასამართლოს ანიჭებს. "მართლმსაჯულების (ანუ სასამართლოს – ა.დ.) დიდი მიზანია სამართლის იდეით ჩაანაცვლოს მთავრობის ძალადობის იდეა, სამართლებრივი ზღვარი გაივლოს მთავრობასა და მის მიერე ძალის შესაძლო გამოყენებას შორის"².

საქართველოს სახელმწიფოებრივ ისტორიაში დავების მოგვარების სპეციალური ძალაუფლებები თანამდებობის პირები თუ ორგანოები ძველი დროიდან არის ცნობილი. გაერთიანებულ და გვიანფეოდალურ საქართველოში სასამართლო ძალაუფლება უმეტესად მეფის ხელში იყო თავმოყრილი. მას შეეძლო საქმე ერთპიროვნულად გადაეწყვიტა, შეეძლო კოლეგიალურ ორგანოში (სააჯო კარი, სამართალი სამეუფეო, სახელმწიფო დარბაზი) გაერჩია. ცნობილია იმ პერიოდის სპეციალიზირებული სასამართლოებიც, – მაგალითად, "საპრაგათმძებლო სასამართლო", "მდივანბეგის სასამართლო".

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს რესპუბლიკის მამა-

¹ დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებულ სამეფოში პარლამენტის ზედა-ლორდთა პალატას, ბოლო დრომდე სასამართლოს ფუნქციები ჰქონდა. ეს იშვიათი გამონაკლისია.

² ციტირებულია წიგნიდან ავთანდილ დემეტრაშვილი, ირაკლი კობახიძე. კონსტიტუციური სამართალი. თბ., 2010, გვ. 329

დამფუძნებელნი სასამართლოს დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდნენ¹, სასამართლოთა ერთობლიობა, ალბათ იმიტომაც, რომ სახელმწიფო კონსტიტუცია უშუალოდ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს არ იზიარებდა, სასამართლო ხელისუფლებად არც პრაქტიკაში და არც 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში არ ჩამოყალიბდა. თუმცა არ შეიძლება ყურადღება არ მივაქციოთ დღესაც პროგრესულად მიჩნეულ ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს.

საქართველოს საბჭოურ ხანაში სასამართლო ძირითადად რებრესიულ ფუნქციას ასრულებდა, ხოლო სახელმწიფოს პასუხისმგებლობას პიროვნების წინაშე, სახელმწიფოს ძირითადი უფლებებით ბოჭვის საჭიროებას სერიოზულად არაჟინ აღიქვამდა.

მეტად აქტუალური გახდა დამოუკიდებელი სასამართლოს იდეა XX საუკუნის 90-იან წლების საქართველოში. ჯერ საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი პლენუმის 1991 წლის დადგენილებაში, შემდეგ 1992 წლის 6 ნოემბრის კანონში “სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ” ჩნდება სიტყვათა წყობა “სასამართლო ხელისუფლება” რამაც დასაბამი მისცა (ვინაიდან არც პირველში და არც მეორეში სიტყვათა არსის ამსახველი ნორმები არ იყო გათვალისწინებული) საზოგადოებრივ დისკუსიებს, რომლებიც 1991-1993 წლების ჟურნალ “სამართლის” ფურცლებზე იმართებოდა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულმა კარგი კონცეპტუალური საფუძველი შეუქმნა 1993 წელს ახალი კონსტიტუციის შემუშავებისთვის შექმნილ საკონსტიტუციო კომისიას. ძირითადი კანონის შესაბამისი ნაწილის (თავი მეხუთე. სასამართლო ხელისუფლება) მომზადებისას გაიზიარეს საყოველთაოდ აღიარებული აზრი იმის თაობაზე, რომ სასამართლოს ერთობლიობა, ან თუნდაც სასამართლო სისტემა ყოველთვის როდი იძენს სასამართლო ხელისუფლების ხარისხს.

¹ იმდროინდელი საკონსტიტუციო კომისიის წევრი ი. ბარათაშვილი წერდა: “სასამართლო ბურჯია სახელმწიფოს არსებობისა და ამიტომ მისი მოწყობა უპირველესი საკითხია”. ციტატის წყარო — მალხაზ მაცაბერიძე. საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია. თბ., 1996, გვ. 90

ისინი შეიძენენ სასამართლო ხელისუფლების თვისებებსა და ხარისხს, როდესაც:

ა) ეს სისტემა სახელმწიფო ხელისუფლების ავტონომიური, ორგანიზაციულად დამოუკიდებელი განშტოება გახდა;

ბ) მას ექნება შესაძლებლობა და ნება არ დაუშვას რომელიმე განშტოების მიერ სახელმწიფო ხელისუფლების უზურპაცია.

ვფიქრობ 1995 წელს მიღებული კონსტიტუციის სასამართლოს შესახებ არსებული რეგულაციები პასუხობენ ამ სამეფე მოთხოვნას. სასამართლო ხელისუფლებას ახორციელებენ სხვა განშტოებებიდან ორგანიზაციულად ცალკე არსებული საერთო სასამართლოები და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო¹, რომლებიც თავის ფუნქციებს განსაკუთრებული პროცესუალური ფორმით ახორციელებდნენ, ისინი უფლებამოსილნი არიან საკონსტიტუციო კონტროლის (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ) და ადმინისტრაციული იუსტიციის (საერთო სასამართლოების მიერ) ფორმატში დაიცვან ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები და იმპიჩმენტისა და სხვა პროცედურების გამოყენებით აღკვეთონ ხელისუფლების მიტაცების (უზურპაციის) მცდელობები. 1995 წელს მიღებული კონსტიტუციის მეხუთე თავში (სასამართლო ხელისუფლება) შემდეგი ცვლილებები შევიდა:

— საქმეთა გარკვეული კატეგორიების განხილვა ნაფიცი მსაჯულების მიერ² (მუხლი 82)

— მოსამართლეთა ასაკობრივი ცენზი 3-იდან 28-მდე (საერთო სასამართლოს მოსამართლეთათვის), 35-დან 30-მდე (საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთათვის) შემცირდა. (მუხლი 86 და 88)

— იუსტიციის საბჭო გახდა კონსტიტუციური ორგანო (მუხლი 86)

1 2008 წლამდე პროკურატურა სასამართლო ხელისუფლების დაწესებულების სტატუსით სარგებლობდა.

2 ცვლილება შევიდა 2004 წელს, ნორმა ამოქმედდა 2010 წლის დეკემბერში.

—მთავრობას მიენიჭა საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება (მუხლი 89)

—იმ ნორმატიულ აქტებს, რომლის კონსტიტუციურობის დადგენის უფლება გააჩნია საკონსტიტუციო სასამართლოს დაემატა კონსტიტუციური შეთანხმება (მუხლი 89)

ასეთი სახით არსებობდა საქართველოს კონსტიტუციის მეხუთე თავი (სასამართლო ხელისუფლება), როდესაც კონსტიტუციის გადასინჯვის მიზნით 2009 წლის 8 ივნისს შეიქმნა საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია.

გადასინჯვის კონცეპტუალური საფუძვლის განსაზღვრისას კომისიის წევრთა უმრავლესობაში არსებობდა მოსაზრება, რომლის მიხედვით სასამართლო ხელისუფლების ნაწილში კონსტიტუციური ცვლილებების შეტანა არ არის საჭირო. კომისიამ ბოლომდე დაიცვა ეს პოზიცია, თუმცა რამოდენიმე, ჩემი აზრით ინსტიტუციურთან დაახლოებული ცვლილება განხორციელდა, პირველ რიგში ეს ეხება დღევანდელ რეგულაციებს, რომელთა მიხედვით საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციას ან კანონებს. ჩათვალა რა,

რომ ამ შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი იჭრება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს (როდესაც აქტის არაკონსტიტუციურობის მოტივით აუქმებს მას) და საერთო სასამართლოების კომპეტენციაში (როდესაც აუქმებს აქტს მისი კანონსაწინააღმდეგო ხასიათის გამო), სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ და შემდეგ საქართველოს პარლამენტმა ამის უფლებამოსილება საქართველოს პრეზიდენტს არ დაუტოვა¹.

აგრეთვე მნიშვნელოვან ნოუცადად არის მიჩნეული კონსტიტუციის 86-ე მუხლის ახალი რედაქციით დადგენილი

¹ ამოქმედდება 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან.

მოსამართლეთა თანამდებობაზე უვადოთ დანიშვნის ინსტიტუტი¹. საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა თითქმის სრულმა შემადგენლობამ მხარი დაუჭირა ამ ინსტიტუტს, მაგრამ ზოგმა სადაოდ, ზოგმა კი შეცდომად მიიჩნია ის, რომ უვადოთ დანიშვნა არ შეეხო საქართველოს უზენაესი სასამართლოს წევრებს. ხოლო ახლად დასანიშნი მოსამართლეები დროებით, განსაზღვრული ვადით, მაგრამ არაუმეტეს 3 წლისა დაინიშნებიან.² დადგინდა, რომ საერთო სასამართლოების უფლებამოსილება, ორგანიზაცია, საქმიანობისა და მოსამართლეთა ვადამდე აღრე შეწყვეტის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით.

ასეთი ცვლილებები შევიდა საქართველოს კონსტიტუციის იმ ნაწილში, რომელიც სასამართლო ხელისუფლებას ეხება, 2010 წლის 15 ოქტომბრის საქართველოს კონსტიტუციური კანონის საფუძველზე.

§ 9. ადგილობრივი თვითმმართველობის ახლებური გააზრება 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის მიხედვით

ადგილობრივი, ანუ როგორც მას ხშირად უწოდებენ მუნიციპალური, თვითმმართველობა საყოველთაოდ აღიარებული და გარანტირებული, მოსახლეობის თვითორგანიზაციასთან დაკავშირებული საზოგადოებრივ ურთიერთობათა გამორჩეული სისტემაა.

თვითმმართველობის რეალიზაციას ფართო საკანონმდებლო რეგლამენტაცია სჭირდება. ევროპულ სივრცეში მოქმედებს ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, რომელიც უმნიშვნელოვანესი სამართლებრივი დოკუმენტია

¹ ამოქმედდება 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან.

² ვენეციის კომისიაც უარყოფითად აფასებს მოსამართლის რეალურად გამოსაცდელი ვადით დანიშვნას.

და საერთაშორისო მრავალმხრივი ხელშეკრულების დონეზე წარმოაჩენს ამ ინსტიტუტის მნიშვნელობასა და საჭიროებას თითოეული ქვეყნის ცხოვრებაში. ის განსაზღვრავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი აღიარებულ უნდა იქნეს შიდა კანონმდებლობის, შესაძლებლობის შემთხვევაში კი კონსტიტუციურ დონეზე. საქართველო ესწრაფვის ევროპული ოჯახის წევრობას, რაც აუცილებლად უნდა გამოიხატებოდეს შიდა სამართლებრივი სისტემის ევროპულ სისტემასთან ჰარმონიზაციაში. ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოები, რომლებიც მიერთებულნი არიან ამ ქარტიას, ითვალისწინებენ, რომ თვითმმართველობა დემოკრატიული რეჟიმის ერთ-ერთი ძირითადი საფუძველია.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ხელისუფლების დამკვიდრებას არც თუ ისე დიდი და, ალბათ, არც თუ წარმატებული კონსტიტუციური ისტორია გააჩნია.

ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოს კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში განისაზღვრება, როგორც თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეების უფლება და შესაძლებლობა, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად განაღონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები დამოუკიდებლად, საკუთარი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღალადად.

კონსტიტუციაში ჩამოყალიბდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის ძირითადი პრინციპები, მისი არჩევითობა, თანასწორუფლებიანობა, საფინანსო და ქონებრივ-რესურსული უზრუნველყოფა, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან იერარქიული სუბორდინაციის დაუშვებლობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ანგარიშვალდებულნი არიან საკრებულოების წინაშე. თვითმმართველი ერთეულის შექმნისა და გაუქმების, აგრეთვე აღმინისტრაციული საზღვრების გადასინჯვის წესი განისაზღვრება კანონით. თვითმმართველი ერთეულის გაუქმებას ან აღმინისტრაციული

საზღვრების გადასინჯვას წინ უნდა უსწრებდეს თვითმმართველ ერთეულთან კონსულტაციები. ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია ითვალისწინებს, თვითმმართველი ერთეულის საზღვრების გადასინჯვისას, თვითმმართველ ერთეულთან წინასწარი კონსულტაციის აუცილებლობას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები გამოიჯნული უნდა იყოს სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებამოსილებებისაგან, რათა იერარქიული დაქვემდებარებასა და თვითმმართველობის არსის შეზღუდვასთან საქმე არ გვექონდეს. კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიხედვით, თვითმმართველობას გაჩნია ორი სახის უფლებამოსილებები: საკუთარი და დელეგირებული. კანონით დადგენილი საკუთარი უფლებამოსილებები ექსკლუზიურია, რაც ნიშნავს იმას, რომ მხოლოდ თვითმმართველობისთვის კანონით გადაცემული უფლებამოსილებების ფარგლებში აქტების მიღების უფლება მხოლოდ მას აქვს, ცენტრალური ხელისუფლება ამ საკითხებს ვერ მოაწესრიგებს. თვითმმართველი ერთეულის ორგანოების მიერ მათი კომპეტენციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები შესასრულებლად სავალდებულოა თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე, ყველა ფიზიკური და იურიდიული პირისთვის.

დელეგირებულ უფლებამოსილებებს, რომლებიც სახელმწიფოსგან კანონით ან ხელშეკრულებით გადაეცემა თვითმმართველობას უნდა ითვალისწინებდეს, ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის შესაბამისი მატერიალური რესურსების გადაცემასაც. თვითმმართველმა ერთეულმა უნდა მიიღოს დამატებითი თანხები ნებისმიერი დამატებითი უფლებამოსილებების არსებობისას. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები უზრუნველყოფენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისთვის საჭირო შესაბამისი სამართლებრივი და მატერიალურ-ფინანსური პირობების შექმნას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება ფინანსური გარანტიების გარეშე შეუძლებელი აღმოჩნდება. შესაბამისად კონსტიტუცია ითვალისწინებს, იმას, რომ ადგილობრივ თვით-

მმართველობას გააჩნდეს საკუთარი ქონება და ფინანსები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობა ექვემდებარება სახელმწიფო ზედამხედველობას. ზედამხედველობა შეიძლება იყოს ორი სახის: თვითმმართველობის აქტების სამართლებრივი შემოწმება და აქტების შემოწმება მიზანშეწონილობის მოტივით. სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა და დელეგირებული უფლებამოსილებების ჯეროვნად განხორციელება. სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება მისი მიზნების პროპორციულად.

კონსტიტუციის ახალი რედაქციის თანახმად იზრდება, როგორც საკონსტიტუციო სასამართლოს აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები. თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს, უფლება აქვს სარჩელით მიმართოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს და მოითხოვოს საქართველოს ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის დადგენა კონსტიტუციის იმ თავით განსაზღვრულ დებულებებთან მიმართებით, რომელიც შეეხება ადგილობრივ თვითმმართველობას.

§ 10. საქართველოს კონსტიტუციის ბალანსის ახალი წესი 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის მიხედვით

საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ თანამდროვე სახელმწიფოს სტაბილური განვითარება ბევრად არის განპირობებული კონსტიტუციის ქმედითობითა და საზოგადოებრივი მნიშვნელობით, რაც თავის მხრივ სხვა ფაქტორებთან ერთად ამ კონსტიტუციის მდგრადობასა და მის გადასინჯვის წესს უკავშირდება. თუ ამ კუთხით დაგაკვირდებით დამოუკიდებელი საქართველოს ახალ და

უახლეს ისტორიას, უნდა ვაღიაროთ, რომ ამ მხრივ კრიტიკულ შეფასებას ვერ ავცდებით. სულ რაღაც 20 წლის განმავლობაში (1990-2010წ) საქართველოში მოქმედებდა 3 (1978, 1921, 1995 წლების) კონსტიტუცია, სახელმწიფო საბჭოს დებულება, „მცირე კონსტიტუცია“ წოდებული 1992 წლის 6 ნოემბრის კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“. ყოველივე დასახელებული აქტი ხშირად იცვლებოდა¹, რაც საზოგადოების კრიტიკულ შეფასებებს იმსახურებდა.

ყოველივე ამის გათვალისწინებით 2009 წელს შექმნილმა საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ გადაწყვიტა ახლებურად ჩამოეყალიბებინა კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი.

განვითარებული დემოკრატიის მოწინავე ქვეყნებში კონსტიტუციურ კანონმდებლობაზე და სახელმწიფოებრივ პრაქტიკაზე დაკვირვება გვეუბნება, რომ კონსტიტუცია მეტ-ნაკლებად უნდა იყოს დაცული პოლიტიკური კონიუნქტურისაგან, ხელისუფლებაში მოსულ ყოველ ახალ უმრავლესობას, თუნდაც ზეკვალიფიციურს (2/3, 3/5), არ უნდა ჰქონდეს ლეგალური, ანუ არსებული კონსტიტუციური პროცედურების გამოყენებით თავის პოლიტიკურ ინტერესებს თუ გემოვნებას მოარგოს ქვეყნის ძირითადი კანონი.

გადასინჯვის წესების ახლებურად ჩამოყალიბების ორი ვარიანტი არსებობდა. პირველი მათგანი უფრო „რბილნი“ წესების შემოღებას გულისხმობს. ამის თაობაზე, ვიხელმძღვანელოთ რა პროფ. ანდრამ შაიოს შთაგონებით, რომლის მიხედვით „თუკი კონსტიტუციის შესწორება ისევე შეიძლება როგორც ნებისმიერი სხვა კანონისა, მაშინ სამართლებრივ სისტემაში კონსტიტუციის უზენაესობის ვერაფერითი გარანტია ვერ იარსებებს“², იმთავითვე უარი ეთქვით ამ ვარიანტზე. მეორე ვარიანტი

¹ 24 კონსტიტუციური კანონის საფუძველზე 1995 წელს მიღებულ კონსტიტუციაში 2010 წლის 15 ოქტომბრამდე 90-ზე მეტი ცვლილება დამატება შევიდა.

² იხ. ანდრამ შაიო. ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი. თბ. 2003, გვ.49)

„ხისტ“ კონსტიტუციის იდეას უკავშირდება, თუმცა აქ სხვა გაფრთხილებაა - კონსტიტუციის ზედმეტმა სიხისტემ შეიძლება ბიძგი მისცეს კონსტიტუციის იგნორირებას, მისი გვერდის ავლით ურთიერთობათა რეგულირებას, ან, რაც უფრო მტკივნეული იქნება საზოგადოებისათვის - კონსტიტუციური გადატრიალებისაკენ, ანუ კონსტიტუციის დაუფარავ გაუქმებას. გარდა ამისა არსებობს იმის რისკი, რომ კონსტიტუციის ნორმათა „უკვდაობა“ გამოიწვევს მის ჩამორჩენას ობიექტურად საჭირო დინამიკური საზოგადოებრივი განვითარებისაკენ.

საბოლოოდ ვიხელმძღვანელოთ იმ მოსაზრებით, რომ ახალი რეგულაციები არსებულთან შედარებით უფრო ხისტი უნდა ყოფილიყო, რაც ხელს შეუწყობს კონსტიტუციური სტაბილურობის უფრო მაღალ დონეს. იმავდროულად ვიზრუნეთ ამ პროცესში ხელისუფლების წყაროს - ხალხის ჩართულობაზე და იმაზე, რომ გადასინჯვის ახალმა რეგულაციებმა არ შეუქმნას დაბრკოლებები ტრანზიციის გზაზე მყოფ ახალგაზრდა ქართულ დემოკრატიას.

ამ მოსაზრებათა გათვალისწინებით კონსტიტუციის 102-ე მუხლის¹ ახალი რედაქციის მიხედვით კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის პარლამენტში შეტანის უვლება საქართველოს პრეზიდენტს აღარ ექნება (ასეთებად რჩებიან პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე ნეტი და არანაკლებ 200 000 ამომრჩეველი), ხოლო უფლებამოსილი სუბიექტის მიერ შეტანილი კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედისა.

¹ ამოქმედდება 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან.