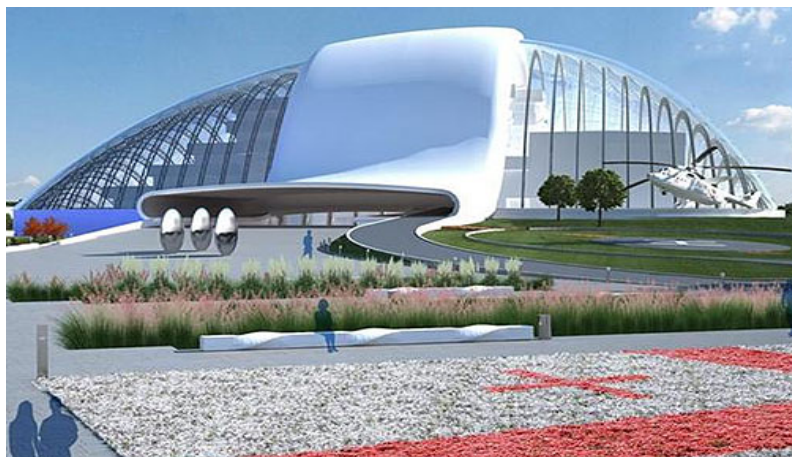


ქონსტიტუციონალიზმის კვლევის
და ხელშეწყობის რეგიონალური
ცენტრი

THE REGIONAL CENTRE FOR RESEARCH
AND
PROMOTION OF CONSTITUTIONALISM

კონსტიტუციონალიზმის დილემები

კახი ყურაშვილი
კონსტანტინე ჩოკორაია
ანა ბუჩუკური



ბიკამერალიზმის დილემები

კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის
რეგიონალური ცენტრის მეცხრე გამოცემა

ბათუმი
2011

კ. ყურაშვილი, კ. ჩოკორაია, ა. ბუჩუკური

ბიკამერალიზმის დილემები

ნაშრომი მომზადებულია სსიპ - „კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრის“ დაკვეთით, სამართლის დოქტორ, თბილისის ჰუმანიტარული სასწავლო უნივერსიტეტის სრულ პროფესორ კახი ყურაშვილის, სამართლის მაგისტრ კონსტანტინე ჩოკორაიასა და ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის მაგისტრანტ ანა ბუჩუკურის მიერ და განკუთვნილია ბიკამერალიზმის, პარლამენტარიზმისა და ზოგადად კონსტიტუციური სამართლით დაინტერესებულ პირთა ფართო წრისათვის. ნაშრომში განხილულია ბიკამერალიზმის არსი და სოციალური დანიშნულება, მოცემულია საზღვარგარეთის ქვეყნების ორპალატიანი საპარლამენტო სისტემების შედარებით-სამართლებრივი ანალიზი ამერიკის შეერთებული შტატების, გერმანიის, რუსეთის ფედერაციისა და პოლონეთის მაგალითებზე, განხორციელებულია ბიკამერალიზმის კონსტიტუციური პრინციპის ნორმატიული ანალიზი, ჩამოყალიბებულია ავტორთა ხედვა ბიკამერალიზმის რეალიზაციის პერსპექტივებზე საქართველოში. ნაშრომი საინტერესო შეიძლება აღმოჩნდეს საჯარო ხელისუფლების ორგანოებში დასაქმებულთათვის, პოლიტიკური საარჩევნო სუბიექტებისათვის, ასევე შეუძლია დამხმარე, დამატებითი სასწავლო ლიტერატურის ფუნქცია შეასრულოს სამართალმცოდნეობის საბაკალავრო და სამაგისტრო პროგრამების სტუდენტებისათვის.

რედაქტორი: ავთანდილ დემეტრაშვილი, სსიპ - „კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრის“ ხელმძღვანელი, სამართლის დოქტორი

ყველა უფლება დაცულია. არ შეიძლება ამ ნაშრომის არანაირი ფორმითა და საშუალებით გადაბეჭდვა ნაშრომის ავტორთა და კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრის წერილობითი თანხმობის გარეშე

© კახი ყურაშვილი, კონსტანტინე ჩოკორაია, ანა ბუჩუკური
© კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის
რეგიონალური ცენტრი

შესავალი	4
თავი I. ბიკამერალიზმის არსი და ზოგადი დახასიათება	10
თავი II. საზღვარგარეთის ქვეყნების ორპალატიანი საპარლამენტო სისტემების შედარებით-სამართლებრივი ანალიზი	22
§ 1. ბიკამერალიზმის ზოგადი შედარებითი ანალიზი	22
§ 2. ბიკამერალური პარლამენტები საზღვარგარეთის ქვეყნებში	25
2.1. ამერიკის შეერთებული შტატები	26
2.2. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა	31
2.3. რუსეთის ფედერაცია	41
2.4. პოლონეთის რესპუბლიკა	48
თავი III. ბიკამერალიზმი, როგორც კონსტიტუციური-სამართლებრივი პრინციპი და მისი რეალიზაციის პერსპექტივა საქართველოში	57
დასკვნა	79
დანართები	80
გამოყენებული ლიტერატურა	82

16 წელი გავიდა, რაც საქართველოს კონსტიტუცია საქართველოს პარლამენტის ბიკამერალური ანუ ორპალატიანი სისტემის დეკლარირებას ახდენს, თუმცა საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის ქართული პარლამენტარიზმის მახასიათებელ სინამდვილედ ქცევა 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ნაწილიც ვერ გახდა. საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის პიპოთეზური ნაწილი ბიკამერალიზმის დამკვიდრების წინაპირობად საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირებას განსაზღვრავს. ამ წინაპირობის, ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის კონტექსტიდან გამომდინარე გავრცელებული ინტერპრეტირება, იმის საშიშროებას ქმნის, რომ ბიკამერალიზმი, როგორც ქართული პარლამენტარიზმის კონსტიტუციური პრინციპი, უმოქმედო ნორმად შეიძლება დარჩეს ხარნგრძლივი დროით, ვინაიდან, ერთი მხრივ, ბიკამერალიზმს საქართველოში აღიქვამენ როგორც საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელებისას ტერიტორიული წარმომადგენლობის უზრუნველყოფის საშუალებას, ხოლო მეორე მხრივ, „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნაში“, როგორც წესი, მოიაზრებენ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიების დეოკუპაციასა და საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას.

პარლამენტის ორ პალატად დაყოფის არსის ერთმნიშვნელოვნად განსაზღვრა ძნელია.

ისტორიულად ბიკამერალიზმის იდეა „განცალკევებული წარმომადგენლობის“ პრინციპს ითვალისწინებდა. შარლ მონტესკიე თვლიდა, რომ წოდებები, განსაკუთრებით მცირერიცხოვანი, მაგრამ იმავედროულად ავტორიტეტული წოდებები (არისტოკრატია, სამღვდელოება) საკანონმდებლო ორგანოში გამოცალკევებულ წარმომადგენლობას საჭიროებდნენ; მათთვის უნდა დადგენილიყო წარმომადგენლობის შესაბამისი ქვოტები პარლამენტში; საფრანგეთში, XVIII საუკუნის ბოლოს, სწორედ ამ პრინციპით შეიკრიბა გენერალური შტატები, რომელიც სამი სექციისაგან შედგებოდა - დიდებულების, სამღვდელოებისა და მესამე ფენისაგან. ამგვარი სისტემა შენარჩუნებულია ტონგაში, რომლის პარლამენტის – საკანონმდებლო ასამბლეის - 9 წევრი აირჩევა ადგილობრივი პერების მიერ საკუთარი შემადგენლობიდან.

„განცალკევებული წარმომადგენლობის“ პრინციპის რეალიზაციის მეორე ისტორიული ფორმა გახლდათ ორპალატიანი პარლამენტი, სადაც ერთ-ერთი პალატა იყო ხალხის წარმომადგენლობითი

ორგანო, ხოლო მეორე პალატა შედგებოდა პრივილეგირებული წოდებების წარმომადგენლებისაგან. თანამედროვე მსოფლიოში წოდებრივ-წარმომადგენლობითი პალატები პარლამენტის ორგანიზაციულ სტრუქტურაში თითქმის აღარ გვხვდება. გამოწვევის, რამდენიმე სახელმწიფოსთან ერთად, წარმოადგენს დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფო, რომლის პარლამენტის ზედა - ლორდთა პალატა - შედგება საერო და სასულიერო პერეებისგან, ხოლო ქვედა - თემთა პალატა - ყალიბდება ხალხის მიერ არჩევნების გზით.

პარლამენტების სტრუქტურული ორგანიზაციის თანამედროვე მსოფლიო ტენდენციების გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ „განცალკევებული წარმომადგენლობის“ პრინციპი ბიკამერალიზმის არსში პრაქტიკულად აღარ ძევს. დღეისათვის, მსოფლიოს ბიკამერალური პარლამენტების აბსოლუტურ უმრავლესობაში პალატათა ფორმირების აღიარებული წესია საყოველთაო და თანასწორი საარჩევნო უფლება.

პარლამენტარიზმის განვითარების რაღაც ეტაპზე ბიკამერალიზმმა რთულ ფედერაციულ სახელმწიფოებში განსხვავებული სოციალური ფუნქცია შეიძინა. ფედერალიზმის არსი მხოლოდ ფედერაციის სუბიექტად ორგანიზებული ტერიტორიული ერთეულის სუვერენული, ავტონომიური უფლებებით აღჭურვას როდი გულისხმობს, არამედ ფედერაციის სუბიექტების უნარსა და შესაძლებლობასაც, ზემოქმედება მოახდინონ ფედერალური ხელისუფლების, უპირველეს ყოვლისა, ფედერალური საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელებაზე. სწორედ ამის გამო, თითქმის ყველა ფედერაციულ სახელმწიფოში პარლამენტი ბიკამერალურია, ხოლო პარლამენტის ერთ-ერთი პალატა ფედერაციის სუბიექტების წარმომადგენლობით საკანონმდებლო პალატას წარმოადგენს. ამ შემთხვევაში ხალხი, როგორც ხელისუფლების სუვერენი, წყარო, საკანონმდებლო ხელისუფლების ორგანიზებასა და განხორციელებაში თითქოს ორმაგი მანდატით მოქმედებს: წარმომადგენლობითი დემოკრატიის სარეალიზაციოდ ქვედა პალატას აყალიბებებს როგორც ერთიანი სუბიექტი, ხოლო ზედა პალატას ქმნის ტერიტორიული წარმომადგენლობის პრინციპზე დაყრდნობით.

ნიშანდობლივია, რომ პარლამენტის ბიკამერალურ სტრუქტურაზე უარს არ ამბობენ არც უნიტარული ტერიტორიული ორგანიზაციის მქონე სახელმწიფოები, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ მათი ტერიტორიული ორგანიზაციის სისტემაში ავტონომიური ერთეულებია ჩამოყალიბებული. ამ შემთხვევაშიც, ერთ-ერთი პალატა ყალიბდება ხალხის მიერ ტერიტორიული წარმომადგენლობის პრინციპზე დაყრდნობით სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობით პალატად.

თუმცა, ბიკამერალიზმის არსის ამოსახსნელად არც ტერიტორიული წარმომადგენლობის პრინციპის რეალიზაცია გამოდგება ერთმნიშვნელოვნად. ის, რომ ტერიტორიული წარმომადგენლობის პრინციპი ბიკამერალიზმის არსში ყოველთვის არ ძევს, ნორვეგიის პარლამენტის - სტორტინგის 2009 წლამდე მოქმედი სტრუქტურითა და არჩევის წესით დასტურდება. სტორტინგი 2009 წლამდე ორპალატიანი ანუ ბიკამერალური იყო, ამასთან, პალატების – ლაგტინგისა და ოდელსტინგის - ფორმირება ხდებოდა სტორტინგის შემადგენლობის არჩევის შემდგომ, დეპუტაციის 1/4-ის ლაგტინგში, ხოლო 3/4-ს ოდელსტინგში განწესების გზით. ასევე ვერ ავსხნით ტერიტორიული წარმომადგენლობის პრინციპით ამერიკის შეერთებულ შტატებში შტატების ლეგისლატურათა (ადგილობრივი პარლამენტების) აბსოლუტური უმრავლესობის (გარდა ნებრასკას შტატისა) ბიკამერალურობას, ხოლო პოლონეთის რესპუბლიკაში – სენატის ფუნქცია და ინსტიტუციური დანიშნულება დღესაც დავის საგნად რჩება.

ჯონ მედისონი, ასახულებდა რა, აშშ-ის კონგრესის ბიკამერალურ ორგანიზაციას, ყურადღებას ამახვილებდა იმ გარემოებაზე, რომ საკანონმდებლო კრებები უმეტეს შემთხვევაში მიდრეკილნი არიან სხვადასხვა საპარლამენტო ფრაქციების მიერ პროვოცირებული ნაჩქარევი და არაზომიერი, ემოციური გადაწყვეტილებები მიიღონ, სხვა სიტყვებით, ბიკამერალიზმი ემსახურება ამომრჩეველს, თავი დაიცავს საკუთარი შეცდომებისგან, ხელს უშლის საკანონმდებლო ორგანოს, გადაიქცეს „ბრბოს მოსამსახურედ“.

არ შეიძლება, არ ვაღიაროთ, რომ ნებისმიერმა საკანონმდებლო პალატამ შეიძლება მიიღოს ნაჩქარევი და დაუბალანსებელი გადაწყვეტილება, თუმცა ამგვარი გადაწყვეტილებების მიღებისკენ ქვედა საპარლამენტო პალატები უფრო არიან მიდრეკილები, რომლებსაც, როგორც წესი, პარტიული სიებით პროპორციული საარჩევნო სისტემის გამოყენებით ირჩევენ და უფრო კონსოლიდირებულნი არიან პარტიული სტრატეგიითა და პოზიციით.

როგორც წესი, ქვედა პალატა უფრო ადეკვატურად ასახავს ამომრჩეველთა განწყობას, ხოლო გამოყენებული საარჩევნო სისტემისა თუ უფლებამოსილების ქვედა პალატასთან შედარებით მეტი ვადის გამო, პარლამენტის ზედა პალატა პრაქტიკულად უფრო კონსერვატიულია ხოლმე; შესაბამისად, დაბალანსებული და აუქჩარეველი, ოპტიმალური გადაწყვეტილებების მისაღებად, ზედა პალატა ქვედა პალატის ერთგვარ შემაკავებელ ფუნქციას ასრულებს. ბიკამერალიზმის პირობებში თავად საკანონმდებლო ხელისუფლების შტოს შიგნით ინსტიტუციურად იქმნება შეკავებისა და გაწონასწორების ეფექტური სისტემა, რაც ამცირებს საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელებისას ნაჩქარევი, დაუბალანსებელი და დაუ-

ფიქრებული გადაწყვეტილებების მიღების რისკებს. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, პალატათა შორის დავასა და დისკუსიაში უფრო სავარაუდოა, რომ დაიბადოს პოლიტიკური ჭეშმარიტება.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ საკანონმდებლო ორგანოს ბიკამერალიზმი, უმეტეს შემთხვევაში, საპარლამენტო საქმიანობის (შრომის) ერთგვარი გამანაწილებლის ფუნქციასაც ასრულებს, რაც პალატებისათვის დაკისრებული ფუნქციების განხორციელების ეფექტურობის ზრდას უნდა უწყობდეს ხელს.

სწორედ ზემოაღნიშნული გარემოებების ერთობლივი გათვალისწინებით, მიგვაჩნია, რომ საჭიროა ბიკამერალური სისტემის ქართული პარლამენტარიზმის სინამდვილეში იმპლემენტაციის უფრო ეფექტური და კომპლექსური დასაბუთება, რათა საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლში დეკლარირებული ბიკამერალიზმის არსი არ იქნას დაყვანილი მხოლოდ ტერიტორიული წარმომადგენლობის უზრუნველყოფამდე. ბიკამერალიზმი ტერიტორიული ერთეულების საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელებაში უშუალო ჩართულობის სოციალური დანიშნულების მატარებელია, თუმცა ამასთან ერთად, მას საკანონმდებლო ხელისუფლების გაძლიერების, საპარლამენტო ხელისუფლების განხორციელების უწყვეტობის უზრუნველყოფის, დაბალანსებული გადაწყვეტილებების მიღების ხელშეწყობისა და, ასევე, შრომის განაწილების სოციალური ფუნქციებიც აქვს.

ბუნებრივია, და აქ ავტორებს არა აქვთ საზოგადოებისა და კონსტიტუციის ავტორებისაგან განსხვავებული პოზიცია, რომ ბიკამერალიზმი თავად საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, განსაკუთრებით, თუ დავაკვირდებით საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის შინაარსს, წარმოადგენს საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობის უზრუნველყოფის საშუალებას, ვინაიდან საქართველოს პარლამენტის სენატი უნდა შედგებოდეს „აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისაგან“. თუმცა, აქ ლოგიკურად იბადება რამდენიმე კითხვა:

- საქართველოს პარლამენტში სენატისა და რესპუბლიკის საბჭოს ფორმირება მხოლოდ ტერიტორიული წარმომადგენლობის უზრუნველყოფის საშუალებაა, თუ კონსტიტუციურმა კანონმდებელმა ბიკამერალიზმის პრინციპის კონსტიტუციური რეგლამენტაციისას ამ პრინციპის სხვა პოზიტიური თავისებურებებიც ივარაუდა?

- თუ საქართველოს პარლამენტში სენატისა და რესპუბლიკის საბჭოს ფორმირება მხოლოდ ტერიტორიული წარმომადგენლობის უზრუნველყოფის საშუალებაა, ებმის თუ არა დროში ამ პრინციპის

რეალიზაცია საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისა და საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიების დეოკუპაციის საკითხებს? და თუ ეს ასეა, მაშინ რუსეთ-საქართველოს 2008 წლის ომისა და საქართველოს ტერიტორიების საგულისხმო ნაწილის (20%-ის) ოკუპირების პირობებში, ბიკამერალიზმის სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის პრინციპის კონსტიტუციური რეგლამენტაციის, ტერიტორიათა დეოკუპაციასა და ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის პროცესის დასრულებასთან მიმართ, ბიკამერალიზმის კონსტიტუციური პრინციპის პრაქტიკული რეალიზაცია განუსაზღვრელი ვადით ხომ არ გადაიდება?

- ასევე, საინტერესოა, ბიკამერალიზმის პრინციპის რეალიზაცია და პარლამენტის ზედა პალატის სახელმწიფოს ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობით ორგანოდ ფორმირება წარმოადგენს სახელმწიფოს ოკუპირებული ტერიტორიების დეოკუპაციისაკენ მიმავალ გზაზე პოლიტიკურ და სამართლებრივ ბერკეტს თუ დეოკუპაციის შედეგს?

ჩვენი აზრით, მნიშვნელოვანია საზოგადოების, განსაკუთრებით კი, პოლიტიკურ და იურისტთა წრეებში მოხდეს ბიკამერალიზმის კონსტიტუციური პრინციპის რეალიზაციის საკითხის აქტივაცია, უფრო მეტი ითქვას და დაიწეროს ბიკამერალიზმის არსზე, მისი როგორც პარლამენტის ორგანიზაციის მოდელის თავისებურებებსა და სოციალურ დანიშნულებაზე, უცხოურ გამოცდილებასა და პრაქტიკაზე. ყოველივე ეს უფრო აქტუალურს გახდის ბიკამერალიზმის დანერგვის პერსპექტივას ქართულ პარლამენტარიზმში.

წარმოდგენილი ნაშრომით ვგსურს, მცირე წვლილი შევიტანოთ ამ საქმეში, თუმცა თავიდანვე უნდა აღინიშნოს, რომ ჩვენ მიზნად არ დავვისახავს ბიკამერალიზმის არსისა და მისი რეალიზაციის ფორმების კომპლექსური მეცნიერული კვლევა, რაც, ბუნებრივია, საკმაოდ ფართომასშტაბიანი და ინტერდისციპლინური კვლევის საგანს წარმოადგენს და ამ ნაშრომის ფორმატში არ ჯდება. ჩვენი მიზანია, მარტივი და საზოგადოების ფართო ფენებისათვის გასაგები ენით ავხსნათ პარლამენტის ორპალატიანი ორგანიზაციული სტრუქტურის დანიშნულება და სოციალური ფუნქციები, საზოგადოებას გაავაცნოთ თანამედროვე ბიკამერალური პარლამენტების ფორმირებისა და მუშაობის წესები, კომპეტენციები და უფლებამოსილებათა გამიჯვნის მოდელები ცალკეული ქვეყნების მაგალითზე, ავხსნათ ქართული პარლამენტარიზმის ევოლუციის მოცემულ ეტაპსა და პერსპექტივაში ბიკამერალიზმის დილემები და საშუალება მივცეთ ამ საკითხით დაინტერესებულ პირებს, აკადემიურ დონეზე დაიწყოთ დისკუსია საქართველოს პარლამენტის ორ პალატად ორგანიზების პერსპექტივაზე.

ზემოაღნიშნული მიზნიდან გამომდინარე, ნაშრომის არქიტექტონიკა სამ ბლოკს მოიცავს: ბიკამერალიზმის არსის ზოგად დახასიათებას, საზღვარგარეთის ქვეყნების ორპალატიანი საპარლამენტო სისტემების შედარებით-სამართლებრივ ანალიზს აშშ-ის, გერმანიის, რუსეთის ფედერაციისა და პოლონეთის რესპუბლიკის მაგალითებზე, ასევე, ბიკამერალიზმის კონსტიტუციური პრინციპის ნორმატიულ ანალიზსა და რეალიზაციის პერსპექტივებს საქართველოში. კვლევისას გამოყენებულ იქნა სამეცნიერო იდეების ანალიზის, შედარებით-სამართლებრივი ანალიზის, ასევე, ინდუქციური და პრობლემური ანალიზის მეთოდები.

თავი I.

ბიკამერალიზმის არსი და ზოგადი დახასიათება

“ბიკამერალიზმი” (ლათინურიდან - “bi” - ორი, “camera” - პალატა) თანამედროვე მსოფლიოში ფართოდ გავრცელებული საპარლამენტო ინსტიტუციური სისტემაა და ბიკამერალურ პარლამენტთა რაოდენობა თანდათან მატულობს. ორპალატიანი საპარლამენტო სისტემა პირველად XIV საუკუნის ინგლისსა¹ და XVIII საუკუნის ამერიკის შეერთებულ შტატებში ჩამოყალიბდა, თუმცა ამ ორ რადიკალურად განსხვავებულ სამყაროში ორპალატიან წარმომადგენლობით ორგანოს სხვადასხვა დანიშნულება ჰქონდა.

ამერიკის შეერთებული შტატების, როგორც კლასიკური ფედერაციული სახელმწიფოს, კონსტიტუცია, ბიკამერალური კონგრესის დაფუძნებით, ძირითადად მიზნად ისახავდა ფედერაციის სუბიექტების - შტატების წარმომადგენლობითობის უზრუნველყოფას ფედერალურ დონეზე. სწორედ ამ საფუძვლით ჩამოყალიბდა აშშ-ის საკანონმდებლო ორგანო - კონგრესი ორ პალატად. ამერიკულ ბიკამერალიზმს საფუძვლად ედო კავშირის წევრ სუბიექტთა თანასწორი წარმომადგენლობა.

განსხვავებული მიზანი ჰქონდა ლორდთა პალატას ინგლისში; კერძოდ, ეს იყო უპირატესობის მქონე სოციალური კლასისთვის (ძირითადად, არისტოკრატიული ელიტისთვის) გარკვეული პოლიტიკური ძალაუფლებისა და გარანტიების მიცემა², რაც უპირატესად ინგლისური რევოლუციის კომპრომისული სოციალური ბუნებით არის დეტერმინირებული.

ჯერ კიდევ უძველეს რომსა და ათენში არსებული ერთპიროვნული მმართველების მრჩეველი/სათათბირო ორგანოები, რომლებიც პარლამენტარიზმის იდეის პროტოტიპად შეგვიძლია მივიჩნიოთ, სენატებად იწოდებოდნენ. მაშინდელი ქვაზიწარმომადგენლობითი სენატი, როგორც წესი, იმპერატორის ნდობით აღჭურვილი დიდგვაროვანი პირებისაგან შედგებოდა³. ცხადია, ეს მრჩეველი/სათათბირო ორგანოები დღევანდელი პარლამენტარიზმის არსისგან შორსაა, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ბიკამერალურ პარლამენტთა ზედა პალატები, ხშირ შემთხვევაში, სწორედ რომ სენატებად იწოდებიან (აშშ, ავსტრალია, ბელგია, საფრანგეთი, იტალია, ესპანეთი, ჩეხეთი, პოლონეთი, საქართველო და სხვ.).

¹ ელექტრონული წყარო: <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/edward/>

² Bicameralism around the world: position and prospects - <http://www.senat.fr/senatsdumonde/introenglish.html>.

³ “The Constitutional Choice of Bicameralism” Abhinay Muthoo and Kenneth A. Shepsle; 2007.

ამერიკულ და ინგლისურ მაგალითებზე დაყრდნობით საკანონმდებლო ხელისუფლების განმახორციელებელი ინსტიტუციის სტრუქტურა მრავალმა სახელმწიფომ შეცვალა. თავდაპირველად, რთული ტერიტორიული მოწყობის რესპუბლიკური მმართველობის სახელმწიფოებისათვის ამერიკის შეერთებული შტატების მაგალითი აღმოჩნდა მისაღები, ხოლო მონარქიულმა სახელმწიფოებმა ბიკამერალიზმისაკენ მეორე პალატაში დიდგვაროვანთა წარმოდგენით აიღეს გეზი.

XX საუკუნის მიწურულს ბიკამერალიზმი დიდ და მდიდარ სახელმწიფოებთან ასოცირდებოდა. თუმცა, საგულისხმოა, რომ საფრანგეთის სენატის 2000 წლის ანგარიშის მიხედვით, უკანასკნელი 25 წლის განმავლობაში ორპალატიან საკანონმდებლო ორგანოთა რაოდენობა თითქმის გაორმაგდა, რაც, სავარაუდოდ, აღმოსავლეთ ევროპაში პოსტკომუნისტური ქვეყნების დემოკრატიზაციის შედეგია⁴.

XXI საუკუნეში, 2009 წლის მონაცემებით, ერთპალატიანი საპარლამენტო სისტემიდან ბიკამერალურ საპარლამენტო სისტემაზე გადავიდა ავღანეთი (ცენტრალური აზიის სამხრეთი), ბაჰრეინი (ახლო აღმოსავლეთი), ბურუნდი (ცენტრალური აფრიკა), ბჰუტანი (აზია), ზიმბაბვე (სამხრეთ აფრიკა), იემენი (ახლო აღმოსავლეთი), სენეგალი (დასავლეთ აფრიკა), სუდანი (ჩრდილო-აღმოსავლეთ აფრიკა), ტუნისი (ჩრდილოეთ აფრიკა) და უზბეკეთი (ცენტრალური აზია)⁵.

საგულისხმოა, რომ ერთპალატიანი საპარლამენტო სისტემიდან ორპალატიან საპარლამენტო სისტემაზე გადასვლას რიგ ქვეყნებში (მაგ. სენეგალი, ტუნისი) რეფერენდუმის ჩატარება უსწრებდა წინ, რაც, ჩვენი აზრით, მოცემულ ქვეყნებში პარლამენტის ინსტიტუციური ორგანიზაციის კიდევ უფრო მეტ პოლიტიკურ მნიშვნელობაზე მიუთითებს.

თანამედროვე მსოფლიოს პარლამენტარიზმი იშვიათად, მაგრამ მაინც, საპირისპირო პროცესსაც იცნობს. მაგალითად, ნორვეგიის პარლამენტი – სტორტინგი, 1814 წლის 17 ნოემბრიდან (კონსტიტუციის მიღების თარიღი) მოყოლებული, ბიკამერალურია, თუმცა 2007 წლის 20 თებერვლის გადაწყვეტილების შესაბამისად, ნორვეგიის პარლამენტი 2009 წლიდან ერთპალატიანი გახდა და გაუქმდა მისი ოდელსტინგად და ლაგტანგად დაყოფა (უნიკამერალიზმს ხმა მისცა – 159-მა წევრმა, 1 იყო წინააღმდეგი, 9 არ ესწრებოდა კენჭისყრას). აღნიშნული, მეტწილად, განპირობებული იყო სტორტინგის ორ

პალატად დაყოფის ფორმალური ხასიათით, ვინაიდან ნორვეგიული სტორტინგი 2009 წლამდეც, ფაქტობრივად, უნიკამერალური (ერთპალატიანი) იყო. ამ შემთხვევაში, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ბიკამერალიზმი გამართლებულია იქ, სადაც ბიკამერალური პარლამენტის ფორმირებას ერთი ან რამდენიმე დანიშნულება აქვს.

უდავოა, რომ თანამედროვე მსოფლიოს ქვეყნებში პარლამენტარიზმის სპეციფიკის დღეს არსებული მონაცემები ორპალატიან საპარლამენტო სისტემაზე გადასვლის ტენდენციას ცალსახად აჩვენებს. 2009 წლის მონაცემებით, 81 სახელმწიფოში პარლამენტი ბიკამერალურია (იხ. ცხრილი №1).

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, დროის სვლასთან ერთად ორპალატიანი პარლამენტის არსმაც განიცადა ცვლილება. თუკი თავდაპირველად ბიკამერალიზმი, ძირითადად, ფედერალური სახელმწიფოს მახასიათებლად მოიაზრებოდა, დღეისათვის არსებული ორპალატიანი საპარლამენტო სისტემათა მრავალფეროვნება ბიკამერალიზმის არსის თანამედროვე აღქმის ერთვარ ევოლუციაზე მეტყველებს.

არ შეიძლება არ აღვნიშნოთ ისიც, რომ, ნებისმიერ შემთხვევაში, ბიკამერალურ პარლამენტთა პალატების “ქვედა” და “ზედა” პალატებად დაყოფა მხოლოდ პირობითია და იგი ურთიერთდაქვემდებარებას არ გულისხმობს.

თანამედროვე ბიკამერალიზმის არსზე საუბრისას, სასურველია, წარმოვაჩინოთ მისი მრავალფეროვნება და მრავალფუნქციურობა.

ზოგადად, შეგვიძლია, ბიკამერალიზმის შემდეგი დანიშნულებანი გამოვყოთ:

- ტრადიციული წოდებრივი წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა, რაც იშვიათ ისტორიულ გადმონაშთად შეიძლება დახასიათდეს;

- ტერიტორიული წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა, რაც განსაკუთრებით ახასიათებთ ისეთ ქვეყნებს, სადაც სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა ფედერაციულია, ან რეალიზებულია რეგიონალიზმის პრინციპი, ან თუნდაც სახელმწიფოს ტერიტორიულ არქიტექტონიკაში გათვალისწინებულია ავტონომიური ან/და მსხვილი ტერიტორიული ერთეულები;

- საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელებისას შიდა-ინსტიტუციური შეკავება-გაწონასწორება, რა დროსაც მცირდება პარლამენტის მიერ ნაჩქარევი, პოპულისტური, დაუბალანსებელი გადაწყვეტილებების მიღება თუ საკანონმდებლო ხარვეზების რაოდენობა;

- საპარლამენტო ხელისუფლების განხორციელებისას შრომის განაწილება, რაც, თავის მხრივ, ზრდის საპარლამენტო საქმიანობის პროდუქტის ხარისხს;

- საკანონმდებლო ხელისუფლების ინსტიტუციური უწყვეტობა, რადგან პარლამენტის ვადამდე დათხოვნის კონსტიტუციით განსაზ-

⁴ იხ. იქვე.

⁵ Киселева Наталья Васильевна “История и География Современного Бикамерализма”; Геополитика и екодинамика регионов. 2009. Т.5. Вып.1. С.83-86. Раздел II. Прикладные Аспекты Екодинамики.

ღერულ შემთხვევებში, უნიკამერალური პარლამენტისაგან განსხვავებით, ბიკამერალურ პარლამენტებში, როგორც წესი, ხდება მხოლოდ ერთ-ერთი პალატის დათხოვნა და არა ორივესი ერთად;

- საპარლამენტო პოლიტიკური ძალების ერთგვარი როტაციულობა, როცა ბიკამერალური პარლამენტების უფლებამოსილებათა განსხვავებული ვადების გათვალისწინებით, პარლამენტის შემადგენლობა ერთ-ერთი პალატის მორიგი არჩევნებისას ნაწილობრივ განახლებადია. ამ დროს, უნიკამერალური პარლამენტისაგან განსხვავებით (თუ, რასაკვირველია, უნიკამერალური პარლამენტის შემადგენლობის როტაციული განახლება სპეციალურად არაა კონსტიტუციით რეგლამენტირებული), შესაძლებელი ხდება უფრო ხშირად (პალატის უფლებამოსილების ვადაზე მცირე პერიოდში) მოხდეს პარლამენტის შემადგენლობის ხალხის პოლიტიკური სიმპატიების ადექვატურად ფორმირება. ეს, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს ხელისუფლებაში პოლიტიკურ ძალთა მონაცვლეობის თანმიმდევრულობასა და დროულობას, ამცირებს პოლიტიკური ვნებათაღელვისა და არაკონსტიტუციური პროცესების წამოწყების შანსებს.

ყურადღება უნდა გავამახვილოთ პარლამენტის მაკვალიფიცირებელ ორ მუდმივ მახასიათებელზეც: პარლამენტი და, შესაბამისად, მისი ნებისმიერი პალატა, ყველა შემთხვევაში უნდა იყოს წარმომადგენლობითი ფუნქციის მატარებელი კოლექტიური ინსტიტუცია და მის მაპროფილეებელ ძირიდან ფუნქციას უნდა წარმოადგენდეს საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელება - კანონშემოქმედება.

სწორედ ამ ორივე მახასიათებლით არის რეგლამენტირებული საქართველოს პარლამენტი საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლში, კერძოდ: “საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას...”. გასათვალისწინებელია, რომ ზოგიერთ ქვეყანაში კონსტიტუცია პარლამენტის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრისას აქცენტს აკეთებს ამ ორი მახასიათებლიდან მხოლოდ ერთ-ერთზე, მაგალითად, პოლონეთის კონსტიტუციის 95-ე მუხლის თანახმად, “პოლონეთის რესპუბლიკაში საკანონმდებლო ხელისუფლებას ახორციელებენ სეიმი და სენატი”, თუმცა ეს არ ნიშნავს იმას, რომ წარმომადგენლობითობა ან/და კანონშემოქმედებითობა შეიძლება არ ახასიათებდეს პარლამენტს/პალატას.

რაც შეეხება პარლამენტის ან/და პალატის ფორმირების წესს, ის სახელმწიფო ხელისუფლების ტრიადაში პარლამენტის ან/და პალატის საკანონმდებლო ხელისუფლების შტოსადმი ინსტიტუციური მიკუთვნადობის საკითხის განმსაზღვრელი არ არის, თუმცა მას ზოგჯერ ასევე დიდ მნიშვნელობას ანიჭებენ ხოლმე.

ამ თვალსაზრისით, საინტერესო და ცალკე აღნიშვნის ღირსია გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ბუნდესრატის ფორმირების წესი და, ზოგადად, გერმანიის პარლამენტის ბიკამერალიზმი, რაც იურისტ-კონსტიტუციონალისტთა შორის ახრთა სხვადასხვაობას იწვევს.

გერმანიის პარლამენტს, როგორც წესი, აღიარებენ ბიკამერალური ორგანიზაციის საკანონმდებლო ორგანოდ, სადაც ბუნდესრატთან ერთად ბუნდესრატს აერთიანებენ. ეს უკანასკნელი შედგება ლანდების (მიწების) და ფედერალური მნიშვნელობის ქალაქების (ბერლინი, ბრემენი, ჰამბურგი) მთავრობათა წევრებისაგან. ბუნდესრატი, უდავოდ, ფედერალური გერმანიის ფედერაციის სუბიექტების წარმომადგენლობითი ორგანოა, თუმცა მისი წევრები არ აირჩევიან, არამედ ინიშნებიან და თავისუფლდებიან თავად მიწების (ლანდების) და ფედერალური მნიშვნელობის ქალაქების მთავრობათა მიერ. სწორედ ეს გარემოება განაპირობებს იმას, რომ ცალკეულ ავტორთა მიერ ბუნდესრატი არ აღიქმება გერმანიის პარლამენტის ზედა პალატად. აღნიშნული თეორიული დავის თაობაზე აქცენტები გაკეთებულია ქართული კონსტიტუციური სამართლის ლიტერატურაში⁶.

კონკრეტული ქვეყნის პარლამენტის ბიკამერალიზმის არსსა და დანიშნულებაში გასარკვევად, ტენდენციათა საილუსტრაციოდ, მაინც უნდა დავინტერესდეთ, თუ რა პრინციპის საფუძველზე ხდება ბიკამერალური პარლამენტების ე.წ. ზედა პალატების ფორმირება.

უნდა შევნიშნოთ, რომ ზედა პალატის ფორმირების საარჩევნო წესი ყველაზე გავრცელებული მეთოდია. თუმცა, ცალ-ცალკე გამოსაყოფია პირდაპირი წესით და არაპირდაპირი წესით არჩეული, ასევე შერეული წესით არჩეული ე.წ. ზედა პალატები.

პირდაპირი წესით არჩეული ზედა პალატის მქონე ქვეყნების მაგალითებია აშშ, პოლონეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, არგენტინა, ავსტრალია, იაპონია, რუმინეთი, შვეიცარია, ურუგვაი და სხვ. ამ ქვეყნების პარლამენტების ზედა პალატების წევრები აირჩევიან საყოველთაო, პირდაპირი არჩევნების გზით, უშუალოდ მოსახლეობის მიერ.

არაპირდაპირი წესით ხდება ავსტრიის, საფრანგეთის, პოლანდიის, ბოსნია-ჰერცეგოვინას, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკისა და სხვ. ქვეყნების პარლამენტების ზედა პალატის ფორმირება.

შერეული საარჩევნო სისტემა გამოიყენება ესპანეთში, სადაც თითოეული პროვინციიდან აირჩევა 4 სენატორი პირდაპირი საყოველთაო არჩევნების გზით, ხოლო ავტონომიური საზოგადოე-

⁶ იხ. “საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი”; კრებული I; ავტორთა კოლექტივი; რედ. პროფ. ოთარ მელქაძე; თბილისი, 2008; გვ.68 / ო. მელქაძე, ნ. რამიშვილი, გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, თბ., მერანი, 1999, გვ. 83.

ბების საკანონმდებლო კრებები ნიშნავენ თითო სენატორს და ავტონომიური საზოგადოების ტერიტორიაზე მცხოვრებ ყოველ მილიონ მოსახლეზე კიდევ ერთ სენატორს. შერეული წესით ხდება, ასევე, ბელგიის პარლამენტის ზედა პალატის - სენატის ფორმირებაც.

ზოგიერთი ქვეყნის პარლამენტის ზედა პალატა შედგება როგორც არჩეული, ისე დანიშნული წევრებისაგან (იხ. ცხრილი №2)⁷. ასეთ შემთხვევაში, როგორც წესი, არჩეული წევრების რაოდენობა დიდი ოდენობით სჭარბობს დანიშნული წევრების რაოდენობას; მაგალითად, ირლანდიის ეროვნული პარლამენტის ზედა პალატის 60 წევრიდან 49 არჩეულია, დანარჩენ 11 წევრს კი პრემიერ-მინისტრი ნიშნავს. შერეული სახით ხდება უზბეკეთის, ყაზახეთის, ტაჯიკეთის, ინდოეთის, ეგვიპტისა და სხვა ქვეყნების საკანონმდებლო ორგანოთა ზედა პალატების ფორმირებაც. აქვე აღსანიშნავია რუსეთის ფედერაციის ზედა პალატის – ფედერაციის საბჭოს ფორმირების წესის თავისებურებაც. ფედერაციის საბჭოში შედიან თითოეული ფედერაციის სუბიექტიდან პარიტეტულ საწყისებზე - ორ-ორი წარმომადგენელი: ერთი წევრი აირჩევა ფედერაციის სუბიექტის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ, ხოლო მეორე წევრი ინიშნება ფედერალური სუბიექტის აღმასრულებელი ორგანოს უმაღლესი თანამდებობის პირის მიერ.

საგულისხმოა, რომ სწორედ არჩევითი და დანიშვნითი ფორმების ერთობლივ გამოყენებას გულისხმობს საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი, რომელიც, მართალია, არ განსაზღვრავს საქართველოს პარლამენტის სენატის რიცხოვნებას, მაგრამ აკონკრეტებს, რომ სენატში აუცილებლად იქნება საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრი.

მსოფლიო პარლამენტარიზმის ისტორია იცნობს პარლამენტის ზედა პალატის ფორმირების ისეთი შემთხვევებსაც, როდესაც მისი ყველა წევრი დანიშნული პირი იყო. დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოს შემთხვევაში, როგორც ეს უკვე ითქვა, ლორდთა პალატის წევრთა დანიშვნის წესი მისი ისტორიულად წოდებრივ-წარმომადგენლობითი საფუძვლებიდან მომდინარეობს. აღსანიშნავია ისიც, რომ დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის პარლამენტის ზედა პალატის წევრობა მეტწილად მემკვიდრეობითაც გადადიოდა, კერძოდ, ლორდთა პალატის შემადგენლობის 2/3-ს ისეთი პერები შეადგენდნენ, რომლებიც ამ თანამდებობას წოდებასთან ერთად მემკვიდრეობით იღებდნენ.⁸

თუმცა, 1999 წელს, ხელისუფლებაში მოსულმა ლეიბორისტებმა მოახერხეს საზოგადოებისათვის მიცემული წინასაარჩევნო დაპირებისამებრ დაეწყოთ ლორდთა პალატის რეფორმირება ამავე წელს დამტკიცებული “ლორდთა პალატის შესახებ” აქტის საფუძველზე, რომლის პირველი პუნქტის შესაბამისადაც, “არავის აქვს უფლება იყოს ლორდთა პალატის წევრი მემკვიდრეობითი პერობის ძალით”. რეფორმის შედეგად 788 მემკვიდრეობითი პერიდან მხოლოდ 90-მა პერმა (რომლებიც ყველა მემკვიდრეობითი პერის მიერ აირჩევა), ასევე ობერ-ცერემონიემისტერმა, გერალდიკური პალატის მეთაურმა (Earl Marshal) და ლორდ ობერ-გოფმეისტერმა (ლორდ-კამერგერმა - Lord Great Chamberlain) – სულ – 92 წევრმა შეინარჩუნა უფლება, იყოს ლორდთა პალატის წევრი მემკვიდრეობითი პერობის საფუძველზე. კანადაში პარლამენტის ზედა პალატა, სენატი, ისტორიულად ფედერაციის სუბიექტების ინტერესების გამომხატველი და დამცველი იყო. 1867 წლიდან მოყოლებული სენატი პრემიერ-მინისტრის რეკომენდაციით გენერალ-გუბერნატორის მიერ დანიშნული წევრებისგან შედგება⁹.

მსოფლიოში დღეს გავრცელებული ზედა პალატების ფორმირების წესის მიხედვით, ზოგადად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ბიკამერალიზმი წოდებათა წარმომადგენლობითი ორგანოს როლს უკვე ძალზედ იშვიათად ასრულებს. შესაბამისად, ბიკამერალური პარლამენტის მოწყობისას წინ წამოიწვეს ბიკამერალიზმის ჩვენ მიერ ზემოჩამოთვლილი სხვა ფუნქციების როლი და მნიშვნელობა.

ორპალატიანი საპარლამენტო სისტემები, გარდა ფორმირების წესისა, ერთმანეთისგან პალატების უფლებამოსილების ვადითაც განსხვავდება. მოცემულ შემთხვევაში, ჩვენთვის საინტერესოა, თუ რა ვადით ხდება ბიკამერალურ პარლამენტთა ზედა პალატის წევრთა არჩევა. როგორც წესი, ზედა პალატის წევრთა უფლებამოსილება უფრო ხანგრძლივია, ვიდრე ქვედა პალატის წევრებისა და იგი 4-დან 6 წლამდე მერყეობს. თუმცა, არსებობს გამონაკლისებიც, სადაც ზედა პალატის წევრთა უფლებამოსილების ვადა კიდევ უფრო დიდია, მაგალითად, ბრაზილიაში ეროვნული კონგრესის ზედა პალატის – ფედერალური სენატის წევრთა უფლებამოსილების ვადა 8 წელიწადს შეადგენს, თუმცა აქ გასათვალისწინებელია, რომ დამკვიდრებულია პალატის ნაწილობრივი განახლების, როტაციის პრაქტიკა, კერძოდ, 4 წელიწადში ერთხელ ხდება ფედერალური სენატის წევრთა ერთი მესამედითა და ორი მესამედით მონაცვლეობით განახლება. ბრაზილიის მსგავსად, ზედა პალატის ნაწილობრივი განახლება გათვალისწინებულია საფრანგეთის შემთხვევაშიც, რომლის სენატის წევრები აირჩევიან 6 წლის ვადით, სამ წელიწადში

⁷ BICAMERALISM AROUND THE WORLD: POSITION AND PROSPECTS
<http://www.senat.fr/senatsdumonde/introenglish.html>.

⁸ იხ. “საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი”; კრებული I; ავტორთა კოლექტივი; რედ. პროფ. ოთარ მეღვინე; თბილისი, 2008; გვ.114.

⁹ იხ. იქვე გვ.257

ერთხელ ნახევრის განახლებით. ნაწილობრივ განახლებას ექვემდებარება, ასევე, არგენტინის, ავსტრალიის, ჩეხეთის რესპუბლიკის, ჩილეს, ეგვიპტის, ჰაიტის, ინდოეთის, იაპონიის, მაროკოსა და ფილიპინების პარლამენტების ზედა პალატები. ასეთ ვითარებაში, პარლამენტის ზედა პალატაც იძულებული ხდება, ხალხის მაჟისცემაზე მუდმივად ედოს ხელი.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, კლასიკური გაგებით, ბიკამერალიზმის დანიშნულება ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში გარკვეული სოციალური, მათ შორის, ტერიტორიული პრინციპით ორგანიზებული ჯგუფების ან მთლიანად ხალხის წარმომადგენლობაა. ამასთან, როგორც წესი, ბიკამერალურ პარლამენტში ერთი პალატა (ქვედა) ხალხის, როგორც ერთიანი სოციალური ჯგუფის, წარმომადგენლობითობის უზრუნველყოფია.

ბიკამერალური პარლამენტის ზედა პალატაში წარმოდგენილი სოციალური ჯგუფი, ცალკეულ შემთხვევებში შეიძლება იყოს ამა თუ იმ წოდების (გაერთიანებული სამეფო), თუმცა მეტწილად, ზედა პალატაში ხდება ტერიტორიული ერთეულების (მათ შორის ეთნიკური ნიშნით ორგანიზებული ტერიტორიული ერთეულების) წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა. ამ დროს მოსახლეობა სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ფორმირებაში თითქოს ორმაგი ვოტუმით სარგებლობს, ვინაიდან ამომრჩეველი საკანონმდებლო ორგანოს აყალიბებს ერთი მხრივ ხალხის, როგორც სოციალური ჯგუფის წევრი (ქვედა პალატას) და, მეორე მხრივ, როგორც ამ სახელმწიფოს კონკრეტული ტერიტორიული ერთეულის მცხოვრები (ზედა პალატას).

ზოგიერთ ქვეყანაში პარლამენტის ზედა პალატა სხვა სოციალური ჯგუფების (არა წოდებათა) წარმომადგენლებისგან ყალიბდება. მაგალითად, მაროკოში მრჩეველთა პალატის წევრების ნაწილი სხვადასხვა პროფესიული სფეროს წარმომადგენლები არიან; ირლანდიის სენატის წევრთა გარკვეული ნაწილი (6) კი ეროვნული და დუბლინის უნივერსიტეტებს წარმოადგენენ.

ზემოაღნიშნულ მოდელთა ერთგვარ კომბინაციას ვხვდებით უზბეკეთის რესპუბლიკის პარლამენტში, რომელიც მხოლოდ 2002 წლიდან არის ორპალატიანი. აქ სენატი გვევლინება ტერიტორიების წარმომადგენელთა პალატად, რომელშიც 86 წევრი აირჩევა ადგილობრივი საბჭოების მიერ, ხოლო 16 წევრი ინიშნება რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ იმ პირთა რიგებიდან, რომლებიც საზოგადოებაში სამეცნიერო, სალიტერატურო, სახელოვნობო თუ სხვა სფეროში დამსახურების გამო დიდი ავტორიტეტით სარგებლობენ¹⁰.

ორპალატიანი საპარლამენტო სისტემების ზოგადი დახასიათების მიზნით, აუცილებელია, მიმოვიხილოთ ზედა პალატის საკანონმდებლო უფლებამოსილებები, ამასთან, გავანალიზოთ, თუ რა ურთიერთმიმართება აქვს ზედა პალატას აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებასთან და რა დოზით მონაწილეობს იგი სახელმწიფო უმაღლესი თანამდებობის პირთა იმპიჩმენტის პროცედურაში.

საკანონმდებლო უფლებამოსილების თვალსაზრისით ერთმანეთისგან განსხვავდება ზედა პალატა სუსტი საკანონმდებლო უფლებამოსილებით, როცა მას მხოლოდ ნომინალური საკანონმდებლო ფუნქციები აქვს და მეორე, თანაბარი ბიკამერალიზმი, ანუ ორპალატიანი პარლამენტი ძლიერი ზედა პალატით, რომელსაც ქმედითი საკანონმდებლო ფუნქციები აკისრია. კერძოდ, მსგავსად ქვედა პალატისა, ზედა პალატას უფლება აქვს, მოახდინოს კანონპროექტის ინიცირება, შეცვალოს ქვედა პალატის მიერ მიღებული კანონპროექტი ან არ დაეთანხმოს მას. როგორც წესი, ქვედა და ზედა პალატების საკანონმდებლო ფუნქციების გამიჯვნა კონსტიტუციითვე ხდება. ზოგიერთ შემთხვევაში ცალკეულ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება მხოლოდ ერთი პალატის კომპეტენციაა, ანუ ცალკეული საკითხი ერთ-ერთი პალატის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებაში შედის. ზოგადად კი, ორივე პალატის მაპროფილებელ, ძირითად ფუნქციას საკანონმდებლო საქმიანობა წარმოადგენს. თავიანთი საქმიანობის განხორციელებისას ბიკამერალურ პარლამენტთა პალატები, როგორც წესი, ცალ-ცალკე მუშაობენ, თუმცა არის შემთხვევები, როდესაც კონსტიტუცია გამოწვევას სხით პალატების ერთობლივ სხდომასაც ითვალისწინებს. მაგალითად, პოლონეთში რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ კონსტიტუციის ან კანონის დარღვევის ან დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში მის წინააღმდეგ ბრალის წაყენებისათვის სეიმი და სენატი ატარებენ ერთობლივ სესიას, რა დროსაც მოქმედებენ როგორც ეროვნული კრება¹¹. რუსეთში ფედერალური პრეზიდენტისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართულების, ასევე, უცხო სახელმწიფოების მეთაურების გამოსვლების მოსასმენად ორივე პალატა ერთად შეიძლება შეიკრიბოს.

სუსტი ზედა პალატები, რომლებშიც ზოგჯერ პალატას საკანონმდებლო ინიცირების უფლებამოსილებაც კი არ გააჩნია, გვხვდება ნიდერლანდებში, ეთიოპიაში, ტაილანდში და სხვ.

ზედა პალატის ძალაუფლების ერთ-ერთ საზომად ვიყენებთ იმას, თუ რა დოზით მონაწილეობს იგი უშუალოდ კანონშემოქმედებაში, რამდენად აუცილებელია მისი თანხმობა კანონპროექტის

¹⁰ Киселева Наталья Васильевна "История и География Современного Бикамерализма"; Геополитика и екодинамика регионов. 2009. Т.5. Вып.1. С.83-86. Раздел II. Прикладные Аспекты Екодинамики.

¹¹ პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, მ.114 და მ. 145.

საბოლოო სახით მიღებისთვის და რამდენად მონაწილეობს ის პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევის პროცესში. ამ თვალსაზრისით აღსანიშნავია ავსტრიის, რუმინეთის, შვეიცარიის, იტალიის, აშშ-ს მაგალითები, სადაც პარლამენტის პალატები ფაქტობრივად თანაბარ ძალაუფლებას ფლობენ. ჩამოთვლილ ქვეყნებში ვერცერთი კანონპროექტი ვერ მიიღება დასრულებული ფორმით, თუკი არ არსებობს ორივე პალატის თანხმობა კანონპროექტის იდენტურ ტექსტზე. ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებლობით, ზედა პალატის მიერ კანონპროექტზე თანხმობა აუცილებელია მხოლოდ ცალკეულ საკანონმდებლო აქტზე. მაგალითად, გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში ბუნდესრატის თანხმობა აუცილებელია ლანდებთან დაკავშირებულ კომპეტენციათა რეგულაციებისთვის; ბელგიის პარლამენტში, სენატის თანხმობის არსებობა აუცილებელი იმ შემთხვევაში, თუ საქმე ეხება ფუნდამენტურ ინსტიტუციონალურ საკითხებს, საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, ფედერაციის სუბიექტთა შორის დადებულ შეთანხმებებსა და მართლმსაჯულების ორგანიზაციის საკითხებს; საფრანგეთის პარლამენტის ზედა პალატის თანხმობა აუცილებელია კონსტიტუციური კანონების მისაღებად.

ზოგიერთ ბიკამერალურ პარლამენტში ქვედა პალატას აქვს შესაძლებლობა, „დაძლიოს“ ზედა პალატის მიერ უარყოფილი კანონპროექტი, თუმცა, როგორც წესი, ამას ქვედა პალატის წევრთა საკმაოდ დიდი რაოდენობით თანხმობა სჭირდება. “ზედა პალატის” “ვეტოს” დაძლევისათვის მოთხოვნილი “ქვედა პალატის” გაზრდილი ოდენობით მხარდაჭერა, “ზედა პალატის” “ვეტოს” დაძლევის სირთულეზე და ამ უკანასკნელი პალატის სიძლიერეზე მიანიშნებს. მაგალითად, რუსეთის ფედერაციაში ფედერაციის საბჭოს მიერ კანონპროექტის უარყოფის შემთხვევაში, თუკი არ შეიქმნება პალატათა შემთანხმებელი კომისია, ქვედა პალატას - სახელმწიფო სათათბიროს – შეუძლია, თავისი პოზიცია ხმების 2/3-ის უმრავლესობის მხარდაჭერით დაადასტუროს და ფედერაციის საბჭოში განხილვის გარეშე კანონი პრომულგაციისათვის წარუდგინოს ფედერალურ პრეზიდენტს¹².

ზედა პალატის სიძლიერე მხოლოდ მისი საკანონმდებლო პროცესში უშუალო მონაწილეობის ხარისხით არ განისაზღვრება. მნიშვნელოვანია, ასევე, ზედა პალატის მონაწილეობა აღმასრულებელი ხელისუფლების წევრთა პოლიტიკური პასუხისმგებლობის დაყენებისა და იმპიჩმენტის პროცედურის აღძვრაში.

მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესში პრეზიდენტის იმპიჩმენტის პროცედურის საკითხის დაყენება და ამის თაობაზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება პალატებს შორის

გადანაწილებულია, რაც, საერთო ჯამში, ამ პროცესში პალატათა მეტ-ნაკლებ თანასწორუფლებიანობას უზრუნველყოფს.

აღსანიშნავია ზედა პალატების ურთიერთმიმართება საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების სისტემასთან. საკონსტიტუციო სასამართლოთა (ან კონსტიტუციური კონტროლის/მართლმსაჯულების განმახორციელებელი სხვა ორგანოების) მოსამართლეების წევრების თანამდებობაზე განწესება ზედა პალატის მიერ ძალზედ გავრცელებული შემთხვევაა. საფრანგეთში საკონსტიტუციო საბჭოს 9 წევრიდან სამს სწორედ სენატი ნიშნავს, გერმანიაში ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს 16 წევრიდან 8 წევრს – ბუნდესრატი, ავსტრიაში საკონსტიტუციო სასამართლოს 14 წევრიდან 3-ს ფედერალური საბჭო წარადგენს, ესპანეთში კი – საკონსტიტუციო სასამართლოს 12 წევრიდან 4 წევრს სენატი წარადგენს. კონსტიტუციური კონტროლის/მართლმსაჯულების განმახორციელებელი ორგანოების მიმართ საკადრო კომპეტენციის გარდა ზედა პალატების უფლებამოსილებაში, ხშირად, საკონსტიტუციო კონტროლის/მართლმსაჯულების ორგანოსთვის მიმართვის უფლებაც შედის. ეს წესი დასავლეთ და აღმოსავლეთ ევროპაში საკმაოდ გავრცელებულია (პოლონეთი, ჩეხეთი, რუმინეთი, რუსეთი და სხვ.).

ზოგადად, საკადრო კომპეტენტურობის თვალსაზრისით, ბიკამერალური პარლამენტის ზედა პალატა, როგორც წესი, ქვედა პალატის მსგავსად ფლობს სხვადასხვა თანამდებობის პირთა პირდაპირი დანიშვნისა ან დანიშვნაზე თანხმობის მიცემის უფლებამოსილებას. ტრადიციულად, აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირების პროცესი ქვედა პალატის კომპეტენციად განისაზღვრება, მაშინ როცა ზედა პალატა საკადრო კომპეტენციებს ფლობს არააღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის პირთა განწესებისას. რუსეთის ფედერაციაში გენერალურ პროკურორს, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებს, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებსა და უმაღლესი საარბიტრაჟო სასამართლოს მოსამართლეებს ფედერალური საბჭო ნიშნავს რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტის წარდგინებით. ამას გარდა, როგორც უკვე აღინიშნა, ზოგიერთ შემთხვევაში გეხვედება ზედა პალატის თანხმობის სავალდებულობა პირის თანამდებობაზე დასანიშნად; მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატებში, პრეზიდენტს სენატი აძლევს თანხმობას უზენაესი სასამართლოს წევრების, აღმასრულებელი ხელისუფლების ზოგიერთ თანამდებობის პირთა და ელჩების დანიშვნაზე.

ზედა პალატის სიძლიერესა და განსაკუთრებულ სტატუსზე ისიც მეტყველებს, რომ უმეტეს შემთხვევაში იგი ვადამდელ დათხოვნას არ ექვემდებარება. მართალია, დათხოვნილი ქვედა პალატის პირობებში, ზედა პალატა სრულყოფილ საკანონმდებლო ხელისუფლებას (კანონშემოქმედებით საქმიანობას) ვერ განახორციელებს,

¹² იხ. “საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი”; კრებული I; ავტორთა კოლექტივი; რედ. პროფ. ოთარ მელქაძე; თბილისი, 2008; გვ.294.

თუმცა მისი ვადამდე დათხოვნის დაუშვებლობა უზრუნველყოფს საკანონმდებლო ხელისუფლების ინსტიტუციურ უწყვეტობას, ზოგიერთ შემთხვევაში კი შეიძლება განსაკუთრებული საკანონმდებლო ფუნქციებიც დაეკისროს, რაც ბიკამერალიზმის, როგორც პრინციპის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან დადებით მხარედ უნდა მივიჩნიოთ.

თავი II.

საზღვარგარეთის ქვეყნების ორპალატიანი საპარლამენტო სისტემების შედარებით-სამართლებრივი ანალიზი

§. 1 ბიკამერალიზმის ზოგადი შედარებითი ანალიზი

ბიკამერალიზმის არსის ზოგადი მიმოხილვისას აღვნიშნეთ, რომ თავდაპირველად ამ სტრუქტურული საპარლამენტო სისტემის შექმნის საფუძველი იყო გარკვეული ტერიტორიისა თუ საზოგადოების გარკვეული ფენების ინტერესების წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა უმაღლესი საკანონმდებლო ხელისუფლების დონეზე. დღემდე, მეორე პალატა არსებითად დიდ როლს თამაშობს ცენტრსა და სახელმწიფოს გეოგრაფიულ კომპონენტებს შორის ბალანსის შენარჩუნებაში¹³. თუმცა, იქვე ვთქვით, რომ დროთა განმავლობაში ორპალატიანი საპარლამენტო სისტემის ფუნქციამ უფრო მეტი დატვირთვა შეიძინა.

ჯერ კიდევ XVIII საუკუნეში, ირლანდიელი ფილოსოფოსი ედმუნდ ბურკი ფიქრობდა, რომ კანონმდებელი შეიძლება იქცეოდეს როგორც ნდობით აღჭურვილი პირი, რომელიც მისდევს საკუთარ დამოუკიდებელ გადაწყვეტილებას, ან ის შეიძლება იყოს უბრალო დელეგატი, რომელიც თავისი ამომრჩევლის სურვილებს მიჰყვება. მისი თქმით, „შენი წარმომადგენელი ვალდებულია შენს წინაშე არამხოლოდ თავისი ქმედებით, არამედ თავისი გადაწყვეტილებითაც; და ნაცვლად შენი მსახურებისა, ის სწორედ მაშინ გლალატობს, როდესაც იგი გადაწყვეტილებას იღებს არა შინაგანი რწმენით, არამედ შენი გულის მოსაგებად.“¹⁴

ბიკამერალიზმის არსზე ზოგადად საუბრისას აღინიშნა, რომ ზედა პალატის წევრთა უფლებამოსილების ვადა, როგორც წესი, ბევრად აღემატება ქვედა პალატის წევრთა უფლებამოსილების ვადას. ასეთ პირობებში, ზედა პალატის წევრთა საქმიანობა სხვადასხვა მიზეზის გამო შეიძლება უფრო ეფექტურადაც ჩაითვალოს. უფლებამოსილების ვადის ხანგრძლივობა ქმნის სადეპუტატო მანდატის ფლობის მეტად სტაბილურობისა და „სიმყარის“ განცდას. აქედან გამომდინარე, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ზედა პალატის წევრები უფრო დამოუკიდებელნი და ავტონომიურები არიან, მაშინ როცა ქვედა პალატის წევრები, რომლებიც მუდმივად

¹³ Patrice Gerald; Report on Second Chambers in Europe “Parliamentary Complexity or Democratic Necessity?” Strasbourg, 26 November 2006; European Commission For Democracy Through Law.

¹⁴ ელექტრონული წყარო: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>.

არჩევნების მოლოდინში იმყოფებიან, თავიანთ გადაწყვეტილებებს უფრო მეტად აფუძნებენ პოპულისტურ მიზნებს. არჩევნების სიხშირის გამო მოკლე ვადით არჩეული წარმომადგენელი საზოგადოებრივი რეპუტაციით იბოჭება. ამ მიზეზით, მისი ესა თუ ის გადაწყვეტილება შეიძლება ამომრჩეველზე ზეგავლენის მოხდენას ისახედეს მიზნად¹⁵. ბუნებრივია, არჩევნები, როგორც უშუალო დემოკრატიის ფორმა, სწორედ ის მექანიზმია, რითაც ხორციელდება ხალხის, როგორც ხელისუფლების წაყროს მიერ თავის წარმომადგენლებზე კონტროლი, თუმცა არჩევნების სიხშირემ შეიძლება ნაჩქარევი და დაუფიქრებელი გადაწყვეტილებების სიმრავლე გამოიწვიოს. იმ შემთხვევაში, როდესაც კანონმდებლობა მხოლოდ საზოგადოების უმრავლესობაზე შთაბეჭდილების მოხდენის მიზნით განისაზღვრება, საჯარო ინტერესი შესაძლებელია, რეალურად უგულვებელყოფილ იქნას. უზარმაზარი საკანონმდებლო ძალაუფლების პირობებში პრინციპი – “ვინ უდარაჯებს დარაჯებს” – კვლავ თავს იჩენს. ამ მხრივ, მეორე პალატის ჩართულობა საკანონმდებლო პროცესში უზრუნველყოფს თავად ამ პროცესის სიჯანსაღესა და ეფექტიანობას, საკანონმდებლო პროცესის მაღალ ხარისხს. ბუნებრივია, არასწორი იქნება იმის მტკიცება, რომ ზედა პალატის წევრები არ არიან შებოჭილნი საჯარო რეპუტაციით, ვინაიდან ხალხი ხელისუფლების ყოველი ინსტიტუციის მთავარი დარაჯია, მაგრამ ამ შემთხვევაში მხედველობაში გვაქვს შებოჭვის ხარისხი.

იმისათვის, რომ ჩამოყალიბდეს ეფექტური მმართველობა, აუცილებელია სწორი ბალანსის პოვნა ხალხის ინტერესსა და მათი სურვილებისა და მისწრაფებების განხორციელებას შორის. ზედა პალატის შედარებით დიდი ავტონომია და ქვედა პალატის შედარებით დიდი ანგარიშვალდებულება – სწორედ ამ ორ კონცეფციას შორის ბალანსი კიდევ უფრო ამყარებს ბიკამერალიზმის იდეას¹⁶.

იშვიათი გამონაკლისების გარდა (მაგალითად, პოლონეთის რესპუბლიკა, სადაც სენატის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტა დამოკიდებულია სეიმის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტაზე), პარლამენტის ზედა პალატა დათხოვნას არ ექვემდებარება. ასეთ პირობებში, ზედა პალატის წევრები უფრო თავისუფალნი არიან ფიქრისა და ქმედების დროს და ნაკლებად ექცევიან მედიისა და საზოგადოების აზრის წნეხის ქვეშ¹⁷.

თუ ბიკამერალიზმს განვიხილავთ, როგორც კანონშემოქმედებითი პროცესის გაუმჯობესების გზას, ცხადია, დადებით მხარედ უნდა მივიჩნიოთ ის, რომ ამ პროცესში მონაწილეობას ღებულობს ორი სხვადასხვა გზითა და სხვადასხვა ვადით არჩეული ორგანო¹⁸. ამასთან, იგი უზრუნველყოფს საკანონმდებლო და პოლიტიკური დებატების გასაჯაროებას, საზოგადოებრივი აზრის ჩამოყალიბებას¹⁹.

უფრო ზოგადად თუ ვიტყვით, ბიკამერალიზმი მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ საკანონმდებლო, არამედ მთლიანად, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ინსტიტუციური რეალიზაციის თავისებურებათა განსაზღვრისთვისაც. არსებობს მოსაზრება, რომ თანამედროვე კონტექსტში ბიკამერალიზმი დემოკრატიის ამ ქვაკუთხედი პრინციპის ქმედითი მექანიზმია. მეორე პალატის არსებობის შემთხვევაში ფართოვდება პოლიტიკური არენა და იზრდება ჯანსაღი პოლიტიკური კონკურენცია, რაც პოლიტიკურ პლურალიზმს უწყობს ხელს.

ზედა პალატის გაგვინა ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაზე, ხშირად, არ არის სათანადოდ შეფასებული. თუ აღმასრულებელი ხელისუფლება ზედა პალატის მხარდაჭერით სარგებლობს, იგი, როგორც წესი, უფრო ხანგრძლივად ინარჩუნებს ხოლმე ხელისუფლებას, ვიდრე ის, რომელსაც ასეთი მხარდაჭერა არ გააჩნია, ვინაიდან, თუკი აღმასრულებელ ხელისუფლებას არ აქვს სათანადო მხარდაჭერა პარლამენტის ორივე პალატაში, ქმედითი ზედა პალატის პირობებში აღმასრულებელი ხელისუფლება გადაწყვეტილების მიღების თვალსაზრისით შესაძლებელია, უუნარო გახდეს და კრიზისულ მდგომარეობაში აღმოჩნდეს²⁰.

ძალაუფლების გადანაწილების კუთხით ბიკამერალიზმის დადებითი მხარე მხოლოდ ხელისუფლების პორიზონტალური განაწილების თვალსაზრისით არ უნდა შევაფასოთ.

სახელმწიფო ხელისუფლების დეცენტრალიზაციისათვის ბიკამერალიზმი ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე ტერიტორიათა დამოუკიდებელ წარმომადგენლობას ქმნის, განურჩევლად სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ფორმისა. ამასთან, ზოგჯერ ორპალატიანი საპარლამენტო სისტემა ეროვნულ უმცირესობებსაც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობით, რასაც თანამედროვე მრავალეთნიკური სახელწიფოებისთვის შეიძლება არსებითი მნიშვნელობა

¹⁵ Collan B. Rosier; “Separate But Equal: The Essence of American Bicameralism”; Utraque Unum – Spring/Summer; 2009 Pg:31-34.

¹⁶ Collan B. Rosier; “Separate But Equal: The Essence of American Bicameralism”; Utraque Unum – Spring/Summer; 2009 Pg:31-34.

¹⁷ Patrice Gerald; Report on Second Chambers in Europe “Parliamentary Complexity or Democratic Necessity?” Strasbourg, 26 November 2006; European Commission For Democracy Through Law.

¹⁸ “Bicameralism in Europe” Speech by Gerard Larcher, Friday 26 February 2010 at 4 p.m .

¹⁹ Patrice Gerald; Report on Second Chambers in Europe “Parliamentary Complexity or Democratic Necessity?” Strasbourg, 26 November 2006; European Commission For Democracy Through Law.

²⁰ James N. Druckman; Michael F.Thies; “The Importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration”; American Journal of Political Science, Vol.46, No.4, October 2002, Pp.760-771; Midwest Political Science Association .

ჰქონდეს (ბოსნია-ჰერცეგოვინას საპარლამენტო სკუპშინას ზედა – ხალხთა პალატა).

თანამედროვე მსოფლიოს ქვეყნებში მიმდინარე ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პირობებში, უდავოა, რომ ორპალატიანი საპარლამენტო სისტემა ფედერაციის სუბიექტის თუ სხვა, ნებისმიერი სტატუსის ტერიტორიული ერთეულების ინტერესების ცენტრალურ საკანონმდებლო ხელისუფლებაში წარმოსადგენად და ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე მათი ინტერესების დასაცავად ერთ-ერთი საუკეთესო საშუალებაა.

არსებობს მოსაზრება, რომ იმ ქვეყნებისთვის, სადაც შიდა ეთნიკური თუ რეგიონალური კონფლიქტების პრობლემა აქტუალურია, ბიკამერალიზმი ამ პრობლემის დაძლევის და თავად კონფლიქტის მოგვარებისას დაინტერესებულ მხარეთა ჩართულობის ერთ-ერთი გონივრული გზაა და მაგალითისთვის ბოსნია-ჰერცეგოვინა მოჰყავთ.

ბოსნია-ჰერცეგოვინას საპარლამენტო სკუპშინას ზედა პალატა - ხალხთა პალატა ყალიბდება ბოსნიელების, ხორვატებისა და სერბების ეთნიკური საზოგადოებების მიერ პარიტეტულ საწყისებზე (5-5 წარმომადგენელი), არაპირდაპირი წესით, შესაბამისი ტერიტორიული ერთეულების - ბოსნიისა და ჰერცეგოვინას კონფედერაციის შემადგენლობაში შემავალი ბოსნიისა და ჰერცეგოვინის ფედერაციის და სერბსკას რესპუბლიკის საკანონმდებლო ორგანოების მიერ, ხოლო ქვედა - წარმომადგენელთა პალატა აირჩევა პირდაპირი არჩევნების გზით, ბოსნიისა და ჰერცეგოვინას კონფედერაციის შემადგენლობაში შემავალი ბოსნიისა და ჰერცეგოვინის ფედერაციიდან - 2/3-ს, სერბსკას რესპუბლიკიდან - 1/3-ს ოდენობით.²¹

§. 2 ბიკამერალური პარლამენტები საზღვარგარეთის ქვეყნებში

ბიკამერალიზმის არსის უკეთ წარმოჩენისათვის მიზანშეწონილად ვთვლით ბიკამერალური პარლამენტების არა თვისობრივი, არამედ სახელმწიფოების მიხედვით შედარებითი ანალიზი შემოგთავაზოთ.

ქვეყნების შერჩევისას გავითვალისწინეთ პარლამენტის ორ პალატად ორგანიზაციის დანიშნულების თავისებურებები ცალკეულ სახელმწიფოებში, აგრეთვე, ბიკამერალიზმის სოციალური დანიშნულებების წარმოჩენისა და ბიკამერალიზმის ამერიკული, ევროპული, აღმოსავლეთ ევროპული და პოსტსოციალისტური მოდელების წარმოჩენის აუცილებლობა.

²¹ იხ. “საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები”; ნაწილი III; რედ. სამ. დოქ. გ. გონაშვილი; “თბილისელები”; თბილისი; 2006.

სწორედ ამ თვალსაზრისით შევარჩიეთ 3 ფედერაციული სახელმწიფო - ამერიკის შეერთებული შტატები, გერმანია და რუსეთის ფედერაცია, სადაც ბიკამერალიზმის ფორმალური დანიშნულება სწორედ ტერიტორიათა წარმომადგენლობითობის უზრუნველყოფაა და აღმოსავლეთ ევროპის უნიტარული სახელმწიფო - პოლონეთი, სადაც ბიკამერალიზმის არსი მთელი რიგი სპეციფიკურობით გამოირჩევა.

ცალკეული ქვეყნების ბიკამერალურ პარლამენტთა თავისებურებების წარმოსახენად გამოვიყენეთ შემდეგი სქემა:

- ბიკამერალიზმის ფორმალურ-სამართლებრივი კონსტიტუციური დასაბუთება, ანუ რა იყო მოცემულ ქვეყანაში პარლამენტის ორ პალატად ორგანიზების საფუძველი;

- პარლამენტის პალატათა უფლებამოსილების ვადები და რიცხოვნება;

- პარლამენტის პალატათა, განსაკუთრებით, ზედა პალატის ფორმირების წესი და თავისებურებანი;

- პალატათა მუშაობის (განცალკევებული, ერთობლივი) რეგლამენტები;

- პალატათა შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის (შრომის განაწილების) თავისებურებანი და ექსკლუზიური უფლებამოსილებები;

- საკანონმდებლო პროცესის თავისებურებები და კანონპროექტის “მოძრაობა” პალატებს შორის;

- მთავრობის საპარლამენტო ანგარიშვალდებულებისა და პარლამენტის უფლებამოსილების პალატის სპეციფიკა;

- პალატის/პალატათა ვადამდე დათხოვნის რეჟიმები და საფუძვლები.

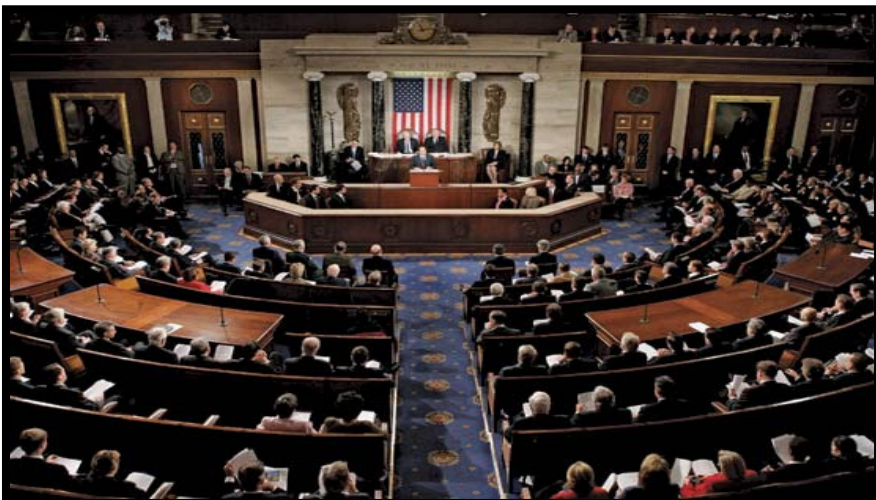
2.1. ამერიკის შეერთებული შტატები

ამერიკის შეერთებული შტატების უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო - კონგრესი, რომელსაც კონსტიტუციით მთელი საკანონმდებლო უფლებამოსილება გადაეცა, შედგება ზედა პალატის - სენატისა და ქვედა - წარმომადგენელთა პალატისგან.

წარმომადგენელთა პალატის წევრები (435 წევრი) აირჩევიან შტატების მოსახლეობის მიერ პირდაპირი საარჩევნო წესით ორი წლის ვადით და მისი წევრთა რაოდენობა დამოკიდებულია თითოეული შტატის მოსახლეობის საერთო რაოდენობაზე.

ამერიკის შეერთებული შტატების, როგორც კლასიკური ფედერაციული სახელმწიფოს, ზედა პალატა - სენატი (100 წევრი) წარმოადგენს თითოეული ფედერაციის სუბიექტის - შტატის მოსახლეობას. თავდაპირველად, 1787 წლის კონსტიტუციით განისაზღვრა,

რომ სენატი შედგებოდა 6 წლის ვადით შესაბამისი შტატის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ არჩეული ორ-ორი წარმომადგენლისაგან, თუმცა, 1913 წელს კონსტიტუციაში განხორციელდა XVII შესწორება, რომლის შესაბამისადაც, სენატის შემადგენლობაში “შედის თითოეული შტატიდან შტატის მოსახლეობის მიერ 6 წლის ვადით არჩეული ორი სენატორი”. ამდენად, სენატის წევრთა არაპირდაპირი არჩევნების გზით არჩევის წესი შეცვალა პირდაპირმა არჩევნებმა. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციამ თავიდანვე გაითვალისწინა ზედა პალატის პერიოდული განახლების მექანიზმი და განსაზღვრა, რომ ყოველ ორ წელიწადში ერთხელ უნდა მოხდეს სენატორთა ერთი მესამედით განახლება. ეს წესი შემდგომში ბევრი ქვეყნის საპარლამენტო ცხოვრებაში დაინერგა.



ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესის ზედა პალატის ფორმირების ძირითადი დანიშნულება – ტერიტორიული წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა - ამერიკული პარლამენტარიზმის განვითარების ყველა ისტორიულ ეტაპზე სახეზეა, თუმცა ნიშანდობლივია, რომ ფორმირებისას აქცენტი კეთდება აშშ-ის ფედერაციის სუბიექტების თანაბარ, სიმეტრიულ სტატუსზე და არა ამ შტატების მოსახლეობათა ოდენობაზე. შესაბამისად, შტატის გეოგრაფიული საზღვრებისა და მოსახლეობის ოდენობის გათვალისწინებლად, თითოეული ტერიტორიული სუბიექტი წარმოდგენილია თანაბარი ოდენობის წარმომადგენლით (სენატორით).

აშშ ერთ-ერთი იმ ქვეყანათაგანია, სადაც თანასწორი ბიკამერალიზმი გხვდება ძლიერი ზედა პალატით, რაც სენატის არაერთ ფუნქციაში გამოიხატება.

პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციამ თავად გამოიწვია კონგრესის პალატების ფუნქციები და სენატს მნიშვნელოვანი როლი მიაკუთვნა.

ზოგადად, ზედა პალატის ძალაუფლებისა და მნიშვნელობის შეფასებისას, გასათვალისწინებელია, თუ რა როლი აკისრია მის თავმჯდომარეს. ამერიკის შეერთებული შტატების სენატს თავმჯდომარეობს ვიცე-პრეზიდენტი, რომელსაც საკანონმდებლო თვალსაზრისით ნომინალური ფუნქციები აქვს. იგი კენჭისყრაში მხოლოდ იმ შემთხვევაში მონაწილეობს, თუკი სენატორთა ხმები თანაბრად გაიყოფა. მიუხედავად ამისა, იგი ძლიერი კონსტიტუციური სტატუსით სარგებლობს და მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ფიგურაა, ვინაიდან პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების, გარდაცვალების ან გადადგომის შემთხვევაში სწორედ ვიცე-პრეზიდენტი ხდება პრეზიდენტი (XXV შესწორება).

მოცემული ნაშრომის მიზნებისათვის, ჩვენთვის არსებითი მნიშვნელობა აქვს სენატის უშუალო მონაწილეობის ფორმას კანონშემაჯახებით პროცესში.

პირველ რიგში უნდა ითქვას, რომ კონგრესის პალატები ცალკე მუშაობენ და მათი ერთობლივი სხდომები კონსტიტუციით არ არის გათვალისწინებული. თუმცა, გათვალისწინებულია პალატათა შემთანხმებული კომისიის არსებობა, რაზედაც უფრო ვრცლად ქვემოთ გვექნება საუბარი.

აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციამ თითოეულ პალატას ცალკეული უფლებამოსილებები ექსკლუზიურად მიაკუთვნა. მაგალითად, სახელმწიფო შემოსავლების შესახებ ყველა კანონპროექტის ინიცირება წარმომადგენელთა პალატაში ხდება და მხოლოდ მის მიერ განხილვისა და მიღების შემდეგ გადაეცემა სენატს; მხოლოდ ქვედა პალატაა უფლებამოსილი წამოიწიოს პრეზიდენტისა თუ სხვა თანამდებობის პირთა იმპიჩმენტის საკითხი და მხოლოდ სენატს აქვს უფლება განიხილოს ყველა ასეთი საჩქე განსაკუთრებული წესით. პრეზიდენტის საჩქის განხილვისას სხდომას ხელმძღვანელობს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე. გადაწყვეტილებას აღნიშნულ საკითხზე სენატი იღებს დამსწრე სენატორთა არანაკლებ ორი მესამედის თანხმობით.

ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტს უფლება აქვს, დადოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები მხოლოდ სენატის თანხმობით, დამსწრე სენატორთა ორი მესამედის მიერ დამტკიცების პირობით; პრეზიდენტი სენატის რჩევითა და თანხმობით ნიშნავს ელჩებს, სხვა ოფიციალურ წარმომადგენლებსა და კონსულებს, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებსა და იმ პირებს, რომელთა თანამდებობაც კანონის საფუძველზე იქმნება.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ კომიტეტები, რომლებიც კონგრესის მუშაობაში უდიდეს როლს ასრულებენ, პალატებში სხვადასხვა საკითხების მიხედვით იქმნებიან, რაც, სავარაუდოდ, პალატების საკანონმდებლო კომპეტენციის სფეროებზე მიანიშნებს და ერთგვარ შრომის განაწილებასაც გულისხმობს. მაგალითად, სენატში მოქმედებს შემდეგი მუდმივი კომიტეტები: სასოფლო-სამეურნეო, კვებისა და მეტყვევობის კომიტეტი, საბიუჯეტო კომიტეტი, ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტი, საფინანსო კომიტეტი, საერთაშორისო ურთიერთობათა კომიტეტი, იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი, ჯანდაცვის, განათლების, შრომისა და პენსიის კომიტეტი, შინაგან საქმეთა და სახელმწიფო უშიშროების კომიტეტი და სხვ. წარმომადგენელთა პალატაში კი ვხვდებით: ფინანსური მომსახურების კომიტეტს, ბუნებრივი რესურსების კომიტეტს, მეცნიერების, კოსმოსისა და ტექნოლოგიების კომიტეტს, სატრანსპორტო და ინფრასტრუქტურის კომიტეტს. პალატების მუდმივმოქმედი კომიტეტის ნაწილი ორივე პალატაში არსებობს. მაგალითად, მსგავსად სენატისა, საბიუჯეტო, იურიდიულ საკითხთა, შეიარაღებული მომსახურების კომიტეტები ქვედა პალატაშიც არსებობენ²².

აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესში მისი ყველა წევრი, მათ შორის, სენატის წევრებიც სარგებლობენ.

ერთ პალატაში ინიცირებული და შემდგომ მიღებული კანონპროექტი განსახილველად გადაეცემა მეორე პალატას. თუკი მეორე პალატა არ ეთანხმება კანონპროექტის პირველი პალატის მიერ მიღებულ ვერსიას, შეაქვს ცვლილებები მასში და უბრუნებს პირველ პალატას. თუ ეს უკანასკნელი უკმაყოფილო დარჩა მეორე პალატის მიერ კანონპროექტში შეტანილი ცვლილებებით, იგი გამოდის ინიციატივით სათათბირო, შემათანხმებელი კომიტეტის (conference committee) შექმნის თაობაზე. მართალია, აღნიშნული კომიტეტის მუშაობის ოფიციალური წესები არ არსებობს, თუმცა, კონსტიტუციური ჩვეულების მიხედვით, თითოეული პალატა თავად განსაზღვრავს, საკუთარი რიგებიდან რომელი წევრი წარადგენს პალატის პოზიციას და რომელი მათგანი იქნება “ლიდერი” ამ პოზიციის წარდგენისას. განსხვავებულ აზრებზე მსჯელობისა და “ვაჭრობის” შემდგომ, ერთობლივი შემათანხმებელი კომიტეტის მუშაობის შედეგი – კომიტეტის რეზოლუცია - ფორმდება კომიტეტის წევრთა უმრავლესობის მიერ ხელმოწერილი ოქმის სახით. აღსანიშნავია, რომ კომიტეტის ოქმი ცვლილებას არ ექვემდებარება. კანონპროექტი პრეზიდენტს ხელმოსაწერად გადაეცემა მხოლოდ ორივე პალატის

ერთიან, იდენტურ ტექსტზე თანხმობის შემთხვევაში (მ.1 პ.7)²³. ყოველივე ეს კონგრესის ზედა პალატის ფუნქციასა და მნიშვნელობას არსებითად ზრდის და მას, ფაქტობრივად, ქვედა პალატას უთანაბრებს.

თუ პრეზიდენტი კანონპროექტის მისთვის გადაცემიდან 10 დღის ვადაში ხელს არ მოაწერს მას და შენიშვნებით დაუბრუნებს პარლამენტს, კონგრესს შეუძლია, დაძლიოს პრეზიდენტის ვეტო, კერძოდ, თითოეული პალატის 2/3-ის უმრავლესობით ხელახლა მიიღოს კანონპროექტის პირვანდელი ვარიანტი. პრეზიდენტის მიერ უკან დაბრუნებული კანონპროექტი ვეტოს დასაძლევად პირველ რიგში გადაეცემა იმ პალატას, რომელშიც თავდაპირველად მოხდა მისი ინიცირება.

თუ პრეზიდენტი კანონპროექტის მისთვის ხელმოსაწერად გადაცემიდან 10 დღის ვადაში ხელს არ მოაწერს მას და არც შენიშვნებით დაუბრუნებს კონგრესს, კანონპროექტის ბედი დამოკიდებული ხდება კონგრესის სასესიო პერიოდზე. თუ ამ 10 დღის გასვლის შემდგომი პერიოდი ემთხვევა კონგრესის სასესიო სამუშაო დროს, კანონპროექტი იღებს კანონის სტატუსს პრეზიდენტის ხელმოწერის გარეშე, ხოლო თუ ამ 10 დღის გასვლის შემდგომ კონგრესის არასასესიო პერიოდია, კანონპროექტი არ შედის ძალაში. სწორედ ამის გამო, ამგვარ შემთხვევას “ჯიბის ვეტოს” უწოდებენ.

ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესის პალატების უფლებამოსილებებისა და მათი ურთიერთმიმართების ზოგადი განხილვის შედეგად, ცალსახაა კონგრესის ზედა პალატის მნიშვნელოვანი როლი და სიძლიერე არამხოლოდ საკანონმდებლო, არამედ ზოგადად, ფედერალური ხელისუფლების სისტემაში.

საგულისხმოა, რომ ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუცია არცერთი პალატის დათხოვნის შესაძლებლობას არ ითვალისწინებს. აღნიშნული გარემოება განპირობებულია თავად ამერიკის შეერთებული შტატების მმართველობის მოდელის ტიპით: აშშ – კლასიკური საპრეზიდენტო (დუალისტური) რესპუბლიკაა, სადაც პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი თანამდებობის პირია და არა მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაური პოლიტიკურ ხელისუფლებათა შტოებს შორის დაპირისპირებისას არბიტრის ფუნქციებით. ამავე გარემოებითაა განპირობებული ისიც, რომ ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის მიმართ კონგრესს არ შეუძლია გამოიყენოს საპარლამენტო პასუხისმგებლობის ისეთი ფორმა, როგორცაა უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადება/გაკიცხვის რეზოლუცია.

²² ელექტრონული წყარო: <http://www.govtrack.us/congress/committee.xpd>.

²³ “Legislative Process: How a Senate Bill Becomes a Law” ელ.წყარო: www.senate.gov.

2.2. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა

გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში საკანონმდებლო ხელისუფლებას ბუნდესტაგი და ბუნდესრატი ახორციელებენ. მართალია, გერმანიის ძირითადი კანონი პირდაპირ არ აღიარებს ორპალატიანი საპარლამენტო სისტემის არსებობას, ვინაიდან ბუნდესრატსა და ბუნდესტაგს პალატად არსად მოიხსენებს, მაგრამ მათი საქმიანობისა და ურთიერთმიმართებიდან გამომდინარე, გერმანიის საკანონმდებლო ხელისუფლება ბიკამერალურად უნდა მივიჩნიოთ. ძირითადი კანონის თანახმად, მიწები ფედერალურ კანონშემოქმედებასა და მართვაში ბუნდესრატის მეშვეობით მონაწილეობენ. ამერიკის შეერთებული შტატების მსგავსად, აქაც, ბიკამერალიზმის კონსტიტუციურ დასაბუთებად ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის პრინციპი - ფედერალიზმი უნდა მივიჩნიოთ.



ფედერალური კონსტიტუციის თანახმად, ბუნდესტაგი შედგება 4 წლის ვადით საყოველთაო, თავისუფალი, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით არჩეული დეპუტატებისაგან (621 წევრი)²⁴, რომლებიც მთელი ხალხის წარმომადგენლები არიან და თავისუფალი მანდატით სარგებლობენ. ბუნდესტაგი საკუთარი რიგებიდან ირჩევს თავმჯდომარეს, მის მოადგილეებსა და მდივნებს და იღებს თავისი საქმიანობის წესს - რეგლამენტის სახით.

რაც შეეხება ბუნდესრატის ფორმირებას, იგი შედგება ლანდების (მიწების) მთავრობების წევრებისაგან (69 წევრი), რომლებსაც ნიშნავენ და ათავისუფლებენ თავად მიწის მთავრობები. ბუნდესრატის წევრების უფლებამოსილება ვადით არ არის შემოფარგლული და მათი უფლებამოსილების ხანგრძლივობა მიწების მთავრობების გადაწყვეტილებაზეა დამოკიდებული. ბუნდესრატი საკუთარი რიგებიდან ერთი წლის ვადით ირჩევს თავმჯდომარეს, რომელიც იწვევს ბუნდესრატს. იგი ვალდებულია ბუნდესრატი მოიწვიოს არანაკლები ორი მიწის წარმომადგენლის ან ფედერალური მთავრობის მოთხოვნით. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ფედერალური პრეზიდენტის უფლებამოსილებას, შესაბამისი პირობების არსებობის შემთხვევაში, ბუნდესრატის თავმჯდომარე ახორციელებს. ბუნდესრატი თავისი საქმიანობის წესს განსაზღვრავს რეგლამენტით და გადაწყვეტილებებს, სულ მცირე, ხმათა უმრავლესობით იღებს.

ბუნდესრატი დიდ როლს ასრულებს ფედერალური მთავრობისა და მიწების ურთიერთობაში. მაგალითად, ფედერალური მთავრობა ზედამხედველობას ახორციელებს მიწების მიერ ფედერალური კანონების შესრულებაზე. ამ მიზნით, ფედერალურ მთავრობას შეუძლია, გააზავნოს უფლებამოსილი პირები მიწების უმაღლეს ორგანოებში, ხოლო მათი თანხმობით, ან ასეთი თანხმობის არარსებობის შემთხვევაში - ბუნდესრატის თანხმობით - ხელისუფლების ქვემდგომ ორგანოებშიც. ფედერალურ მთავრობას კანონით, რომელსაც ბუნდესრატის თანხმობა სჭირდება, შეიძლება მიენიჭოს უფლებამოსილება, განსაკუთრებულ შემთხვევებში ფედერალური კანონების შესრულების თაობაზე გასცეს კონკრეტული მითითებები. თუ მიწების მიერ ფედერალური კანონების შესრულებისას ფედერალური მთავრობის მიერ აღმოჩენილი ნაკლოვანებები არ აღმოიფხვრება, ფედერალური მთავრობის ან მიწის წინადადებით, სწორედ ბუნდესრატი იღებს გადაწყვეტილებას იმის თაობაზე, დაარღვია თუ არა მიწამ სამართლის ესა თუ ის ნორმა.

ამერიკის შეერთებული შტატებისაგან განსხვავებით, სადაც თითოეული შტატი სენატში თანაბარი რაოდენობის წარმომადგენლით არის უზრუნველყოფილი, გერმანიის ძირითადი კანონი ბუნდესრატის წევრთა ზუსტ რაოდენობას არ განსაზღვრავს, არამედ მას კონკრეტული ფედერაციის სუბიექტის მოსახლეობის რაოდენობას უკავშირებს. ძირითადი კანონის 51-ე მუხლის მიხედვით, ყოველ მიწას ბუნდესრატში შეუძლია გააზავნოს იმდენი წევრი, რამდენი ხმაც გააჩნია. თითოეულ მიწას აქვს არანაკლები სამი ხმა. მიწებს, რომელთა მოსახლეობა ორ მილიონზე მეტია, ოთხი ხმა აქვთ, მიწებს ექვს მილიონზე მეტი მოსახლეობით - ხუთი ხმა, მიწებს შვიდ მილიონზე მეტი მოსახლეობით - ექვსი ხმა. ამჟამად, ბუნდესრატი 69

²⁴ ელექტრონული წყარო - ბუნდესტაგის ოფიციალური ვებგვერდი: http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/plenary/17thbundestag.html.

წევრს აერთიანებს²⁵. როგორც ვხედავთ, გერმანიის ბუნდესრატში ფედერაციის სუბიექტების წარმომადგენლობა უზრუნველყოფილია ფედერაციის სუბიექტების მოსახლეობის ოდენობის მიხედვით 4 ჯგუფად დაყოფის საფუძველზე, თუმცა მოსახლეობის ოდენობათა პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპი ბუნდესრატში 1 ხმის (მანდატის) წონას მაინც ვერ ათანაბრებს. მაგალითად, თუ ბრემენის 1 წარმომადგენლის მანდატი დაახლოებით 220.000 მოსახლეზე მოდის, ჩრ. რეინისა და ვესტფალიის მიწის 1 წარმომადგენლის მანდატი 3.000.000 მოსახლეს აჭარბებს.

გერმანიის ძირითადი კანონი ითვალისწინებს ერთობლივი (გაერთიანებული) კომიტეტის შექმნას (მუხლი 53ა), რომლის წევრთა ორი მესამედი ბუნდესტაგის დეპუტატები, ხოლო ერთი მესამედი – ბუნდესრატის წევრები არიან. ერთობლივი კომიტეტი ფედერაციაში თავდაცვის მდგომარეობის გამოცხადების შემთხვევაში და ფედერალური კონსტიტუციის 115-ა მუხლით განსაზღვრული პირობებისას, უფლებამოსილია, თვით ბუნდესტაგიც კი ჩაანაცვლოს. ერთობლივ კომიტეტში დეპუტატები ინიშნებიან ბუნდესტაგის მიერ ფრაქციათა ძალების განლაგების საფუძველზე და ისინი არ შეიძლება შედიოდნენ ფედერალური მთავრობის შემადგენლობაში. გარდა ამისა, ყოველი მიწა ერთობლივ კომიტეტში წარმოდგენილი უნდა იყოს მიწის მიერ დანიშნული ბუნდესრატის ერთი წევრით. თავდაცვის (საომარი) მდგომარეობის დროს გერმანული ბიკამერალური პარლამენტის მუშაობის ერთგვარ გამარტივებულ სისტემაზე დროებით გადასვლა, თავად ამ განსაკუთრებული მდგომარეობით განპირობებული, საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელების სისწრაფისა და ოპერატიულობის უზრუნველყოფის აუცილებლობით შეიძლება აიხსნას. გარდა ამისა, ერთადერთი შემთხვევა, როცა ბუნდესტაგი და ბუნდესრატი ერთობლივად საქმიანობენ, არის სწორედ თავდაცვის მდგომარეობა, როცა არსებობს გადაუდებელი აუცილებლობა ისეთი კანონპროექტის მიღებისათვის, რომელიც ბუნდესრატის სავალდებულო განხილვას საჭიროებს (მუხლი 115-ა).

თუ თავდაცვის მდგომარეობისას აუცილებელი გახდა ახალი ფედერალური კანცლერის არჩევა, ერთობლივი კომიტეტი უფლებამოსილი ხდება, წევრების უმრავლესობით აირჩიოს ახალი ფედერალური კანცლერიც კი. წინადადებას ერთობლივ კომიტეტს წარუდგენს ფედერალური პრეზიდენტი. ერთობლივ კომიტეტს ფედერალური კანცლერისათვის უნდობლობის გამოცხადებაც შეუძლია, მხოლოდ საკუთარი წევრების ორი მესამედის უმრავლესობით, მისი უფლებამონაცვლის არჩევის გზით. ამასთან, ბუნდესტაგს ბუნდესრატის

თანხმობით უფლება აქვს, ნებისმიერ დროს გააუქმოს ერთობლივი კომიტეტის მიერ გამოცემული კანონები. ბუნდესრატს შეუძლია, ასევე, მოითხოვოს, ბუნდესტაგმა მიიღოს გადაწყვეტილება აღნიშნულ საკითხზე. ერთობლივი კომიტეტის ან ფედერალური მთავრობის მიერ საფრთხის აღსაკვეთად მიღებული სხვა ზომები უნდა გაუქმდეს, თუ ამას ბუნდესტაგი და ბუნდესრატი გადაწყვეტენ. ბუნდესტაგს შეუძლია, ბუნდესრატის თანხმობით, ნებისმიერ დროს გამოაცხადოს თავდაცვის მდგომარეობის დასრულება. ბუნდესრატს კი, თავის მხრივ, უფლება აქვს მოსთხოვოს ბუნდესტაგს ამ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება.

როგორც ბუნდესტაგი, ისე ბუნდესრატი საკანონმდებლო პროცესის სამივე ძირითად სტადიაზე, როგორცაა საკანონმდებლო ინიციატივა, კანონპროექტის განხილვა და მისი მიღება, აქტიურად არიან ჩართულნი და მათ აქტიურ პარტნიორობას ფედერალური მთავრობა უწევს. ფედერალური ძირითადი კანონის თანახმად (მუხლი 77), ყველა ფედერალური კანონის მიღება ბუნტესტაგში უნდა მოხდეს; იმ შემთხვევაშიც კი, როცა კანონპროექტის ინიციატორი ფედერალური მთავრობა ან ბუნდესრატია, ბუნდესტაგისთვის კანონპროექტის გადაცემის აუცილებლობას ძირითადი კანონივე განსაზღვრავს (მუხლი 76). „ბუნდესტაგში კანონპროექტები შეიტანება ფედერალური მთავრობის, ბუნდესტაგის წევრების ან ბუნდესრატის მიერ“ (მუხლი 76). ასე მარტივად განსაზღვრავს ძირითადი კანონი საკანონმდებლო ინიციატივის მქონე სუბიექტთა შეზღუდულ წრეს, თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ კანონპროექტის პარლამენტში განხილვის პროცედურები იმაზეა დამოკიდებული, თუ ვინ არის კანონპროექტის ინიციატორი.

სამთავრობო საკანონმდებლო ინიციატივათა დიდი ოდენობა ადვილად გასაგებია. საპარლამენტო უმრავლესობის წევრები აყალიბებენ მთავრობას, რათა მან ბუნდესტაგის მმართველი პოლიტიკური ძალის სახელით წარმართოს ქვეყანა და განახორციელოს პოლიტიკური ინიციატივა. ივარაუდება, რომ მათი მოსაზრებები, რეკომენდაციები და მოთხოვნები ფედერალურ მთავრობაში მყოფი ლიდერების მიერ გათვალისწინებული იქნება და კარგად ჩამოყალიბებული სამთავრობო სახით წარედგინება შემდეგ საკანონმდებლო ორგანოს. ამგვარ კანონპროექტებს ჩვეულებრივ კანონად ქცევის დიდი შანსი აქვს. სწორედ ამიტომაც, რომ დაახლოებით 3/4 ფედერალური კანონებისა მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივის შედეგია.²⁶

ფედერალური მთავრობის მიერ მომზადებული კანონპროექტები თავდაპირველად ბუნდესრატს წარედგინება, რომელსაც უფლება აქვს, ექვსი კვირის განმავლობაში ჩამოაყალიბოს თავისი დასკვნა,

²⁵ ელექტრონული წყარო - ბუნდესრატის ოფიციალური ვებგვერდი: http://www.bundesrat.de/cln_110/nn_41570/DE/organe-mitglieder/mitglieder/a-z/uebersicht-o-r-node.html?__nnn=true.

²⁶ ო.მელქაძე, ნ.რამიშვილი, გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი; მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი; თბილისი; მერანი; 1999.

თუმცა თუ კანონპროექტის მოცულობის გამო საჭირო იქნება, ეს ვადა შეიძლება ცხრა კვირამდე გაგრძელდეს. ბუნდესრავი უფლებათა-ოსილია, კანონპროექტის მიმართ შესწორებები შეიმუშაოს, ხანდა-ხან - ალტერნატიული კანონპროექტიც. იშვიათია კანონპროექტის სრული უარყოფა. იმ შემთხვევაში, თუ ფედერალური მთავრობის კანონპროექტი მაინც უარყოფილი იქნება, ამ უკანასკნელს მოგვიანებით უფლება აქვს, იგივე პროექტი შეიტანოს ბუნდესრავში განსახილველად. ბუნდესრავს ფედერალური მთავრობის კანონპროექტი, ბუნდესრავის უარყოფითი დასკვნა და ფედერალური მთავრობის კონტრარგუმენტი ერთ პაკეტად გადაეცემა. ფედერალური მთავრობა უფლებამოსილია, კანონპროექტის ბუნდესრავში განსახილველად შეტანიდან სამი კვირის შემდეგ, გადაუდებლად (დაჩქარებულად) განსახილველად მიიხსიოს კანონპროექტი და თუ ბუნდესრავის მიერ დასკვნა არ არის მომზადებული, კანონპროექტი პირდაპირ ბუნდესრავს წარუდგინოს განსახილველად. ბუნდესრავის მიერ მოგვიანებით მომზადებული დასკვნა მიღებისთანავე დაუყოვნებლივ გადაეცემა ბუნდესრავს. ზემოთ აღნიშნული მოტივაციის გათვალისწინებით, სამკვირიანი ვადა შეიძლება ექვს კვირამდე გაგრძელდეს.

ბუნდესრავის წევრს, აშშ-ის სენატისაგან განსხვავებით, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება არ აქვს, თუმცა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება თავად ბუნდესრავს გააჩნია. საკანონმდებლო პროცესის წამოწყება შესაძლებელია ერთი ან რამდენიმე მიწის მთავრობის შუამდგომლობით, რის შემდეგაც ხდება ბუნდესრავის კანონპროექტის შემუშავება, რომელიც დასკვნისათვის ფედერალურ მთავრობას გადაეცემა. ეს უკანასკნელი კანონით განსაზღვრულ ვადებში კანონპროექტს, რომელსაც თან ერთვის სამთავრობო დასკვნა, განსახილველად ბუნდესრავს გადასცემს.

ბუნდესრავი კანონპროექტს სამი მოსმენით იხილავს, რომელსაც მიღების შემდეგ ბუნდესრავს გადასცემს. ამ უკანასკნელის მხრიდან თანხმობის მოპოვების შემდეგ კანონი მიღებულად ითვლება.

გერმანიის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი კანონმდებლობა ცალკე გამოყოფს იმ საკანონმდებლო თემატიკას, რომლის შესახებაც მომზადებული საკანონმდებლო აქტების პროექტების მიღება ბუნდესრავის სავალდებულო მოწონებას საჭიროებს. ძირითად კანონში ასეთად მიჩნეულია კანონები, რომლებსაც ცვლილებები შეაქვს კონსტიტუციაში; ეხება ფედერალური ტერიტორიული მოწყობისა და საბიუჯეტო სამართლის ძირითად პრინციპებს. ერთი სიტყვით, ეს ის კანონებია, რომლებიც მიწების ინტერესებს შეეხება და მათ ასამოქმედებლად ბუნდესრავის თანხმობა საჭირო, გერმანიის ტერიტორიული მოწყობის მოდელისა და თავად ბუნდესრავის დანიშნულებიდან გამომდინარე.

იმ შემთხვევაში, თუ ბუნდესრავს კანონპროექტის მიმართ შენიშვნები აქვს, მას, კანონპროექტის წარდგენიდან სამი კვირის განმავლობაში, კანონპროექტის ერთობლივი განხილვისთვის შეუძლია, მოითხოვოს ბუნდესრავისა და ბუნდესრავის წევრებისგან შემდგარი შემთანხმებელი კომისიის მოწვევა. ეს არის ბუნდესრავისა და ბუნდესრავის მუდმივმოქმედი, ერთობლივი კომისია, რომელსაც ამ სტრუქტურებს შორის კანონპროექტის შინაარსთან დაკავშირებული უთანხმოების დროს კომპრომისული წინადადება შემოაქვს. ამ კომისიის შემადგენლობას და საქმიანობას აწესრიგებს რეგლამენტი, რომელიც მიიღება ბუნდესრავის მიერ და საჭიროებს ბუნდესრავის თანხმობას. კომისიაში ორივე პალატა წარმოდგენილია თანაბრად: ბუნდესრავისგან – ყოველი მიწა წარმოდგენილია თითო პირით, ბუნდესრავი კი თავის ადგილებს ანაწილებს ფრაქციების რიცხოვნების პროპორციულობის პრინციპის დაცვით (სულ – 32 წევრი). თუ კანონის მისაღებად ბუნდესრავის თანხმობა სავალდებულოა, შემთანხმებელი კომისიის მოწვევა ბუნდესრავში ან ფედერალურმა მთავრობამ შეიძლება მოითხოვოს. კომისიის მიერ შეთანხმების მიუღწევლობის შემთხვევაში კანონი არ იქნება მიღებული, მაგრამ თუ კომისია დააყენებს საკითხს კანონპროექტში ცვლილებების შეტანის შესახებ, ბუნდესრავში განმეორებით უნდა განიხილოს კანონპროექტი.

კანონთა იმ ჯგუფის მიმართ, რომელიც არ ითხოვს ბუნდესრავის თანხმობას, ბუნდესრავის მიერ კანონპროექტის მიღებიდან ორი კვირის განმავლობაში, ბუნდესრავი უფლებამოსილია, პროტესტი განაცხადოს ბუნდესრავის მიერ მიღებული კანონპროექტის მიმართ. ბუნდესრავის აღნიშნული უფლებამოსილება თავისი არსით ჰგავს სუსპენზიური ვეტოს უფლებას, რომელიც დაძლევადა ბუნდესრავის მიერ. ბუნდესრავის პროტესტი არ ნიშნავს, რომ ბუნდესრავი ბუნდესრავის პროტესტის გამო ვალდებული ხდება, კიდევ ერთხელ დაუბრუნდეს გაპროტესტებული კანონპროექტის განხილვას. ბუნდესრავი უფლებამოსილია, უარყოს ბუნდესრავის პროტესტი და შენიშვნები ხმების იმ ოდენობით, რა ოდენობითაც მიღებულ იქნა ბუნდესრავის პროტესტი (ხმების უბრალო ან კვალიფიციური უმრავლესობით). პროტესტის უარყოფა ნიშნავს ბუნდესრავის მიერ კანონპროექტების საბოლოოდ მიღებას.

როგორც ბუნდესრავს, ისე ბუნდესრავს თავ-თავისი რეგლამენტები აქვთ, რომლებიც აწესრიგებენ არა მარტო პალატების შიდა-ორგანიზაციულ საკითხებს, არამედ, დეტალურად განსაზღვრავენ პალატაში მიმდინარე საკანონმდებლო პროცესის სპეციფიკას.

გერმანიის საკანონმდებლო პროცესის ერთ-ერთ თავისებურებას წარმოადგენს ფედერალური კონსტიტუციის მიერ განსაკუთრებული საკანონმდებლო ვითარების ცნების შემოტანა და მასთან დაკავ-

შირებული პროცედურა (მუხლი 81), რაც საკანონმდებლო პროცესის დროულად უზრუნველყოფის ეფექტური ბერკეტია. თუ ფედერალური კანცლერის განცხადებას მისთვის ნდობის გამოცხადების შესახებ არ მოიწონებს ბუნდესტაგის წევრთა უმრავლესობა, მაგრამ არც ფედერალური პრეზიდენტი გაითვალისწინებს კანცლერის წინადადებას ბუნდესტაგის დათხოვნის თაობაზე, მაშინ ფედერალურ პრეზიდენტს შეუძლია, ფედერალური მთავრობის წინადადებით და ბუნდესტაგის თანხმობით, გამოაცხადოს ე.წ. განსაკუთრებული საკანონმდებლო ვითარება ბუნდესტაგის მიერ უარყოფილი კანონპროექტების მიმართ, მიუხედავად იმისა, რომ ფედერალურმა მთავრობამ იგი გადაუდებელ (დაჩქარებულ) კანონპროექტად ჩათვალა. იგივე წესი მოქმედებს მაშინაც, როცა კანონპროექტი უარყოფილ იქნება, მიუხედავად იმისა, რომ ფედერალურმა კანცლერმა მას ნდობის თაობაზე განცხადება დაუკავშირა. თუ განსაკუთრებული საკანონმდებლო ვითარების გამოცხადების შემდეგ ბუნდესტაგი ხელახლა უარყოფს კანონპროექტს ან მიიღებს მას ფედერალური მთავრობისთვის მიუღებელი რედაქციით და თუ ბუნდესტაგიც დაეთანხმება, მაშინ კანონი ამოქმედებულად ჩაითვლება. იგივე წესი მოქმედებს მაშინაც, როცა პროექტი არ იქნება მიღებული ბუნდესტაგის მიერ მისი ხელახალი შეტანიდან ოთხი კვირის განმავლობაში.

ბუნდესტაგის ბუნდესტაგთან მიმართებით უპირატესობის ერთ-ერთი გამოხატულება ისაა, რომ სწორედ ბუნდესტაგი ირჩევს ფედერალურ კანცლერს (ფედერალური მთავრობის მეთაურს) ფედერალური პრეზიდენტის წინადადებით. საპარლამენტო და შერეული რესპუბლიკური მმართველობის ქვეყნებში დამკვიდრებული ტრადიციის შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირებაში გადამწყვეტი სიტყვა, სწორედ, ხალხის მიერ უშუალოდ არჩეულ ქვედა პალატას – ბუნდესტაგს ეკუთვნის და აქ ფედერალური პრეზიდენტის კომპეტენცია, დანიშნოს ფედერალური მთავრობა, სწორედ ახლადარჩეული ბუნდესტაგის შემადგენლობითაა შებოჭილი. ფედერალური პრეზიდენტი ბუნდესტაგს ფედერალური კანცლერის თანამდებობაზე წარუდგენს კანდიდატს, რომელსაც ყველაზე მეტი შანსი აქვს, მოიპოვოს ბუნდესტაგის შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა. თუ ბუნდესტაგი სამგზის ვერ აირჩევს წარდგენილ კანდიდატს, ფედერალური პრეზიდენტი დგება დილემის წინაშე – ან თავად დანიშნოს ფედერალური კანცლერი ან დაითხოვოს ბუნდესტაგი. თანამდებობაზე დანიშვნისას, როგორც ფედერალური კანცლერი, ისე ფედერალური მინისტრები, რომლებიც ფედერალური კანცლერის წარდგინებით ფედერალური პრეზიდენტის მიერ ინიშნებიან, ფიცს დებენ ბუნდესტაგის წინაშე, რაც სიმბოლურად მათ ანგარიშვალდებულებას გამოხატავს ამ უკანასკნელის წინაშე.

გერმანიის მმართველობის საპარლამენტო სისტემა განაპირობებს ბუნდესტაგის უფლებამოსილებას, სრულყოფილი საპარლამენტო კონტროლი განახორციელოს მთავრობის საქმიანობაზე და გამოიყენოს საპარლამენტო პასუხისმგებლობის ისეთი ფორმა, როგორიც ფედერალური კანცლერისათვის, შედეგობრივად – მთავრობისათვის, უნდობლობის გამოცხადებაა.

გერმანიის კონსტიტუცია ფედერალური კანცლერისათვის ბუნდესტაგის მიერ უნდობლობის კონსტრუქციულად გამოცხადების კომპეტენციას ითვალისწინებს. კერძოდ, ბუნდესტაგი თავის წევრთა უმრავლესობით უფლებამოსილია, აირჩიოს ფედერალური კანცლერის უფლებამონაცვლე (ახალი ფედერალური კანცლერი) და ფედერალური კანცლერის გათავისუფლების მოთხოვნით მიმართოს ფედერალურ პრეზიდენტს. ფედერალური პრეზიდენტი ასეთ შემთხვევაში ვალდებულია, დააკმაყოფილოს აღნიშნული მოთხოვნა და დანიშნოს ახლადარჩეული ფედერალური კანცლერი.

მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების ინიციატორი შესაძლებელია თავად ფედერალური კანცლერი იყოს. თუ ფედერალური კანცლერის მიმართვა ბუნდესტაგისადმი მისთვის ნდობის გამოცხადების შესახებ, რაც, როგორც წესი, ფედერალური მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტის მიღების მოთხოვნას უკავშირდება, ვერ მოიპოვებს ბუნდესტაგის წევრთა უმრავლესობის თანხმობას, ფედერალურ პრეზიდენტს შეუძლია, ფედერალური კანცლერის წინადადებით, 21 დღის განმავლობაში დაითხოვოს ბუნდესტაგი. ბუნდესტაგის დათხოვნის შესახებ გადაწყვეტილება ვერ ამოქმედდება, თუ ამ დროს ბუნდესტაგი უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმს გამოუცხადებს ფედერალურ კანცლერს და აირჩევს ახალ ფედერალურ კანცლერს. ამ შემთხვევაში გერმანიის ფედერალურ პრეზიდენტს მთავრობის ინიციატივითა და ბუნდესტაგის თანხმობით შეუძლია, გამოაცხადოს საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობა იმ კანონპროექტთან მიმართებით, რომელსაც ფედერალური კანცლერი უკავშირებდა თავის წინადადებას ნდობის გამოცხადების შესახებ. თუ ბუნდესტაგი საკანონმდებლო საჭიროების მდგომარეობის გამოცხადების შემდეგ ისევ უარყოფს კანონპროექტს, ან მას მიიღებს ფედერალური მთავრობისათვის მიუღებელი რედაქციით, კანონპროექტი, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ძალაში შესულად მაშინ ჩაითვლება, თუ მას ბუნდესტაგი დაეთანხმება.

გერმანიის ძირითადი კანონის მიხედვით, მთავრობისადმი საპარლამენტო კონტროლი, ძირითადად, უნდობლობის გამოცხადების შესაძლებლობით გამოიხატება, თუმცა აქვე უნდა ვისაუბროთ იმ ცალკეულ უფლებამოსილებებზე, რომლებიც ბუნდესტაგსა და ბუნდესტაგის მთავრობის მიმართ დამატებით აქვთ. ძირითადი კანონის 43-ე და 53-ე მუხლების მიხედვით, ბუნდესტაგს/ბუნდესტაგსა და მათ

კომიტეტებს უფლება აქვთ, მოითხოვონ ფედერალური მთავრობის ნებისმიერი წევრის დასწრება მათ სხდომებზე. ფედერალური მთავრობის წევრებს, თავის მხრივ, უფლება აქვთ, დაესწრონ ბუნდესტაგის/ბუნდესრატისა და მათი კომიტეტების ყველა სხდომას. მასთან, მთავრობის წევრთა მოთხოვნის შემთხვევაში, ბუნდესტაგი/ბუნდესრატი და მათი კომიტეტები ვალდებული არიან, მოუსმინონ მთავრობის წევრებს. ფედერალურ მთავრობას, აგრეთვე, აკისრია ვალდებულება, ბუნდესრატი მუდმივად ჰყავდეს ინფორმირებული მიმდინარე საქმეების თაობაზე.

ამერიკის შეერთებული შტატებისაგან განსხვავებით, გერმანიის ფედერალური რესპუბლიკის ძირითადი კანონი, როგორც ეს ზემოთ აღინიშნა, ითვალისწინებს ბუნდესტაგის დათხოვნის შესაძლებლობას ფედერალური პრეზიდენტის მიერ (მ.63) ორ შემთხვევაში: თუ ბუნდესტაგი ვერ ახერხებს ფედერალური კანცლერის არჩევას, შესაბამისად – სახელისუფლო ტრიადაში აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირებას, ან თუ ფედერალური მთავრობა ვერ მოიპოვებს ბუნდესტაგის ნდობას, ხოლო თავის მხრივ ბუნდესტაგი ვერ მოახერხებს ახალი ფედერალური კანცლერის არჩევას, ანუ პოლიტიკური ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოები ვერ ახერხებენ ურთიერთშეთანხმებულ საქმიანობას. გერმანული კონსტიტუციური-სამართლებრივი კანონმდებლობის შესაბამისად, ბუნდესტაგის დათხოვნა დაუშვებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ფედერაციაში გამოცხადებულია თავდაცვის მდგომარეობა. საგულისხმოა, რომ გერმანიის პარლამენტის ე.წ. ზედა პალატა – ბუნდესრატი, დათხოვნას საერთოდ არ ექვემდებარება, რაც მისი სტაბილურობის გარანტიად მოაზრების საშუალებას გვაძლევს.

რაც შეეხება ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის საკადრო უფლებამოსილებებს, გერმანიის ძირითადი კანონი ამ მხრივ მრავალფეროვნებითა და განსაკუთრებულობით არ გამოირჩევა. გერმანიის ძირითადი კანონით, ფედერალური მოსამართლეების, ფედერალური მოხელეებისა და შეიარაღებული ძალების ოფიცრების თანამდებობაზე დანიშვნა და თანამდებობიდან გათავისუფლება ფედერალურ პრეზიდენტს დაეკისრა (გამონაკლისია საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრები, აგრეთვე შეიარაღებული ძალების საპარლამენტო რწმუნებულის თანამდებობა, რომელსაც შეიარაღებულ ძალებსა და სამხედრო ძალებში ძირითად უფლებათა დაცვაზე საპარლამენტო კონტროლის განსახორციელებლად ბუნდესტაგი ნიშნავს 5 წლის ვადით)²⁷.

რაც შეეხება ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის კომპეტენციებს სახელისუფლო ტრიადის მესამე, აპოლიტიკური შტოს – სასამართლო ხელისუფლებასთან მიმართებით, აღსანიშნავია, რომ ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრები თანაბარი რაოდენობით აირჩევიან ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის მიერ. თუმცა, საერთო იურისდიქციის მოსამართლეთა მიმართ, ბუნდესტაგის უფლებრივ უპირატესობას ვხედავთ: თუ ფედერალური მოსამართლე სამსახურში ან სამსახურის გარეთ დაარღვევს ძირითადი კანონის პრინციპებს ან რომელიმე მიწის სასამართლო წყობილების საფუძვლებს, სწორედ ბუნდესტაგი მიმართავს წინადადებით ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს ასეთი მოსამართლის სხვა თანამდებობაზე გადაყვანის ან მისი თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ.

გერმანიის ფედერალური პრეზიდენტი, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლებაში, ფაქტობრივად, მხოლოდ სიმბოლური ფუნქციებით ხასიათდება, აირჩევა ფედერალური კრების მიერ 5 წლის ვადით დებატების გარეშე. ფედერალური კრება შედგება ბუნდესტაგისა და მიწების სახალხო წარმომადგენლობების მიერ პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული იმავე რაოდენობის წევრებისაგან. ფედერალური კრება იკრიბება ფედერაციის პრეზიდენტის ვადის ამოწურვამდე ან მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში, ამ მომენტიდან არაუგვიანეს 30 დღისა. კრება მოიწვევა ბუნდესტაგის თავმჯდომარის მიერ. აღნიშნული ორგანოს ერთადერთ კომპეტენციას, სწორედ, რომ ფედერაციის პრეზიდენტის არჩევა წარმოადგენს.

ამასთან, თუ ფედერალური პრეზიდენტის არჩევა ბუნდესტაგზე მხოლოდ სანახევროდაა დამოკიდებული (ფედერალური კრების ნახევარი), ფედერალური პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის გადაწყვეტაში ბუნდესტაგს, ისევე როგორც ბუნდესრატს, მონაწილეობის ერთნაირი შესაძლებლობები აქვთ. ბუნდესრატი და ბუნდესტაგი უფლებამოსილნი არიან, პრეზიდენტის წინააღმდეგ ძირითადი კანონის ან სხვა ფედერალური კანონის დარღვევის საფუძველით, ბრალდება აღძრან ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოში. ფედერალური პრეზიდენტის წინააღმდეგ ბრალდების წაყენების თაობაზე წინადადების დაყენების უფლებამოსილება ბუნდესრატის ან ბუნდესტაგის წევრთა არანაკლებ ერთ მეოთხედს გააჩნია. გადაწყვეტილება ბრალდების წაყენების თაობაზე მოითხოვს ბუნდესრატის ხმათა ან ბუნდესტაგის წევრთა არანაკლებ ორი მესამედის უმრავლესობის თანხმობას, რის შემდეგაც საკითხი გადაეცემა გერმანიის ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს. თუ ეს უკანასკნელი დაადგენს ფედერალური პრეზიდენტის ბრალეულობას ძირითადი კანონის ან სხვა ფედერალური კანონის განზრახ

²⁷ ელექტრონული წყარო - ბუნდესრატის ოფიციალური ვებგვერდი:
http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/commissioner/index.html.

დარღვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლება აქვს, გამოაცხადოს, რომ პრეზიდენტმა დაკარგა დაკავებული თანამდებობა. გარდა ამისა, პრეზიდენტის წინააღმდეგ ბრალდების აღძვრის შემდეგ, ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლება აქვს, დროებითი განკარგულებით დაადგინოს, რომ ფედერალური პრეზიდენტი არ არის უფლებამოსილი, შეასრულოს თავისი თანამდებობრივი მოვალეობები.

როგორც ვხედავთ, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის საკანონმდებლო ხელისუფლება განსაკუთრებული თავისებურებებით გამოირჩევა. იმისდა მიუხედავად, მივიჩნევთ ბუნდესრატს პარლამენტის პალატად თუ მას განსაკუთრებული ფედერალური ორგანოს სტატუსს მივანიჭებთ, ბუნდესრატის უფლებამოსილებათა ანალიზის საფუძველზე ცალსახაა, რომ იგი, საერთო ჯამში, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის საკანონმდებლო ხელისუფლების ნაწილია და ფედერალური ხელისუფლების განხორციელებაში დიდ როლს ასრულებს.

2.3. რუსეთის ფედერაცია.

რუსეთის ფედერაციის 1993 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, ფედერაციის უმაღლესი წარმომადგენლობითი და საკანონმდებლო ორგანო – ფედერალური კრება ორპალატიანია. იგი შედგება ზედა პალატის - ფედერაციის საბჭოსა (Совет Федерации) და ქვედა პალატის - სახელმწიფო სათათბიროსგან (Государственная дума). ფედერაციის საბჭო (166 წევრი), ანუ ზედა პალატა, რომლის შექმნასაც საფუძველად ფედერაციის სუბიექტების წარმომადგენლობა დაედო (აღნიშნული დანიშნულება თავად პალატის სახელდებაშიც ფიქსირდება – “ფედერაციის საბჭო”), შედგება ფედერაციის სუბიექტების (83) ორ-ორი წარმომადგენლისგან: ერთი წევრი აირჩევა ფედერაციის სუბიექტის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ, ხოლო მეორე წევრი ინიშნება ფედერაციის სუბიექტის აღმასრულებელი ორგანოს უმაღლესი თანამდებობის პირის მიერ. რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუცია არ განსაზღვრავს ფედერაციის საბჭოს უფლებამოსილების ვადას, არამედ 99-ე მუხლში მიუთითებს, რომ ფედერალური კრება, ორივე პალატით წარმომადგენს მუდმივმოქმედ ორგანოს. ფედერალური კრების ფედერაციის საბჭოს წევრების უფლებამოსილების ვადა განისაზღვრება მათი დამნიშნავი/ამრჩევი ფედერაციის სუბიექტის შესაბამისი ორგანოს/თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადით. ამასთან, ფედერაციის საბჭოს წევრის უფლებამოსილება ვადაზე ადრე შეიძლება შეწყდეს, მისი ამრჩევი/დამნიშნავი

ორგანოს/თანამდებობის პირის მიერ, იმავე წესით, რა წესითაც აირჩა/დაინიშნა.



საგულისხმოა, რომ “რუსეთის ფედერაციის ფედერალური კრების ფედერაციის საბჭოს ფორმირების წესის შესახებ” რუსეთის ფედერალურ კანონში 2009 წლის 14 თებერვალს განხორციელებული ცვლილებების შესაბამისად, 2011 წლის 1 იანვრიდან ფედერაციის საბჭოში შეიძლება აირჩეს/დაინიშნოს მხოლოდ ფედერაციის სუბიექტის წარმომადგენლობითი ორგანოს ან ამ ფედერაციის სუბიექტის ტერიტორიაზე მოქმედი მუნიციპალური ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს დეპუტატი, რომელსაც ფედერაციის საბჭოში არჩევისთანავე/დანიშნისთანავე უწყდება უფლებამოსილება ფედერაციის სუბიექტის ან ამ სუბიექტის საზღვრებში მოქცეულ შესაბამის მუნიციპალურ წარმომადგენლობით ორგანოში. ამ საკანონმდებლო ცვლილებით, ფედერაციის საბჭოს შემადგენლობის ნახევრის არა-არჩევითობის (დანიშნევითობის) პირობებში, დადგინდა, რომ ფედერაციის საბჭოს წევრი არ შეიძლება გახდეს რუსეთის ფედერაციის მოქალაქე, თუ ის სულ ცოტა მუნიციპალურ დონეზე მაინც არაა არჩევითი პირი და ტერიტორიული თვალსაზრისით არ არის დაკავშირებული კონკრეტულ ფედერაციის სუბიექტთან.

ფედერალური კრების სახელმწიფო სათათბირო, ე.წ. ქვედა პალატა, შედგება პროპორციული და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე 5 წლის ვადით არჩეული დეპუტატებისგან და ჯამში სულ 450 წევრს აერთიანებს.

თითოეული პალატა საკუთარი შემადგენლობიდან ირჩევს თავმჯდომარესა და მათ მოადგილეებს. პალატები იღებენ თავიანთ რეგლამენტებს და საქმიანობას მათ შესაბამისად ახორციელებენ.

ფედერაციის საბჭოსა და სახელმწიფო სათათბიროს სხდომები, როგორც წესი, ცალ-ცალკე ტარდება, თუმცა რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართულების, ასევე, უცხო სახელმწიფოების მეთაურების გამოსვლების მოსასმენად ორივე პალატა ერთად შეიძლება შეიკრიბოს. ფედერალური კრების პალატათა გაერთიანებულ სხდომებზე რაიმე სამართლებრივი შინაარსის გადაწყვეტილებათა მიღება არ ხდება, რის გამოც შეიძლება დავასკვნათ, რომ ფედერალური კრების პალატები გერმანიის ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატისაგან განსხვავებით, წარმომადგენლობით და საკანონმდებლო ხელისუფლებას აბსოლუტურად განცალკევებულად ახორციელებენ.

ფედერალური კრების პალატების უფლებამოსილებები კონსტიტუციით მკაცრად არის გამიჯნული და ასევე აბსოლუტურად (ამომწურავად) განსაზღვრული. ფედერაციის საბჭოს გამგებლობას რუსეთის კონსტიტუციის 102-ე მუხლი შემდეგ საკითხებს მიაკუთვნებს: რუსეთის ფედერაციის სუბიექტებს შორის საზღვრების შეცვლის დამტკიცება; საომარი და საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტის ბრძანებულების დამტკიცება; რუსეთის ტერიტორიის ფარგლებს გარეთ რუსეთის ფედერაციის შეიარაღებული ძალების გამოყენების შესაძლებლობის საკითხის გადაწყვეტა; რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტის არჩევნების დანიშვნა და მისი თანამდებობიდან გადაყენება; ფედერაციის საკონსტიტუციო, უზენაესი და უმაღლესი საარბიტრაჟო სასამართლოს მოსამართლეების თანამდებობაზე დანიშვნა; რუსეთის ფედერაციის გენერალური პროკურორის, საანგარიშო პალატის თავმჯდომარის მოადგილისა და მის აუდიტორთა შემადგენლობის ნახევრის თანამდებობაზე დანიშვნა და თანამდებობიდან გათავისუფლება.

ფედერაციის საბჭო კონსტიტუციით მისთვის მიკუთვნებულ საკითხებზე იღებს დადგენილებებს, რომლებიც მიიღება ფედერაციის საბჭოს წევრების საერთო რაოდენობის ხმების უმრავლესობით, თუკი კონსტიტუციითვე სხვა წესი არ არის გათვალისწინებული.

რუსეთის კონსტიტუციის 103-ე მუხლით კი განისაზღვრება სახელმწიფო სათათბიროს გამგებლობას განკუთვნილი საკითხები: რუსეთის ფედერაციის მთავრობის თავმჯდომარის დასანიშნად რუსეთის პრეზიდენტისათვის თანხმობის მიცემა; ფედერაციის მთავრობის ნდობის საკითხის გადაწყვეტა; რუსეთის ფედერაციის ცენტრალური ბანკის თავმჯდომარის, საანგარიშო პალატის თავმჯდომარისა და მის აუდიტორთა შემადგენლობის ნახევრის თანამდებობაზე დანიშვნა და თანამდებობიდან გათავისუფლება; ადამიანის უფლებებზე

რწმუნებულების თანამდებობაზე დანიშვნა და თანამდებობიდან გათავისუფლება; ამნისტიის გამოცხადება; რუსეთის პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების მიზნით მის წინააღმდეგ ბრალის წაყენება.

მსგავსად ზედა პალატისა, სახელმწიფო სათათბირო მის გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებზე იღებს დადგენილებას, რომელსაც დეკლარატორი საერთო რაოდენობის ხმების უმრავლესობის მხარდაჭერა სჭირდება, თუმცა, აქაც, კონსტიტუციით ცალკეულ საკითხებზე შესაძლებელია სხვა წესი იყოს დადგენილი.

ფედერალურ კრებაში საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება კონსტიტუციამ რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტს, ფედერაციის საბჭოსა და მის წევრებს, სახელმწიფო სათათბიროს დეკლარატორებს, ფედერაციის მთავრობას, რუსეთის ფედერაციის სუბიექტების წარმომადგენლობით ორგანოებს მიანიჭა. ამას გარდა, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, მათი გამგებლობის სფეროში, გააჩნიათ რუსეთის ფედერაციის საკონსტიტუციო, უზენაესი და საარბიტრაჟო სასამართლოებს.

აღსანიშნავია, რომ ნებისმიერი კანონპროექტის შეტანა თავდაპირველად სახელმწიფო სათათბიროში ხდება. სათათბიროს მიერ მიღებული ფედერალური კანონები 5 დღის ვადაში განსახილველად გადაეცემა ფედერაციის საბჭოს. ფედერალური კანონი ფედერაციის საბჭოს მიერ დამტკიცებულად ჩაითვლება, თუ მას ხმას მისცემს წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე მეტი. ფედერალური საბჭოს მიერ მისთვის გადაცემული კანონპროექტის 14 დღის განმავლობაში განუხილველობა ითვლება მის მიერ კანონპროექტის მიღებად. იმ შემთხვევაში, თუ ფედერაციის საბჭო არ მიიღებს ქვედა პალატის მიერ მიღებულ კანონპროექტს, პალატებმა უთანხმოების დასაძლევად, მსგავსად ამერიკის შეერთებული შტატებისა და გერმანიისა, შეიძლება შექმნან შემთანხმებელი კომისია, რის შემდეგაც ფედერალურ კანონს ხელახლა განიხილავს სახელმწიფო სათათბირო. ფედერაციის საბჭოს გადაწყვეტილებასთან სახელმწიფო სათათბიროს შეუთანხმებლობის შემთხვევაში, ფედერალური კანონი მიღებულად ჩაითვლება, თუ განმეორებითი კენჭისყრის დროს მას ხმას მისცემს სახელმწიფო სათათბიროს დეკლარატორი საერთო რაოდენობის არანაკლებ ორი მესამედი.

ფედერალური კონსტიტუციური კანონის მისაღებად კონსტიტუცია პალატებისაგან გაზრდილი უმრავლესობით თანხმობას მოითხოვს, კერძოდ, იგი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას ხმას მისცემს ფედერაციის საბჭოს წევრთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ სამი მეოთხედი და სახელმწიფო სათათბიროს დეკლარატორის საერთო რაოდენობის არანაკლებ ორი მესამედი.

იმ შემთხვევაში, თუკი რუსეთის პრეზიდენტი მისთვის ხელმო-საწერად გადაცემულ კანონპროექტს ხელს არ მოაწერს 14 დღის ვა-დაში, სახელმწიფოს სათათბირო და ფედერაციის საბჭო კონსტიტუ-ციით დადგენილი წესით ხელახლა განიხილავენ მოცემულ კანონს. თუ განმეორებითი განხილვისას ფედერალური კანონი ფედერაციის საბჭოს წევრებისა და სახელმწიფო სათათბიროს დეპუტატების სა-ერთო რაოდენობის ხმების არანაკლებ ორი მესამედით მიღებულ იქ-ნება პირვანდელი რედაქციით, პრეზიდენტის ვეტო დაძლეულად ჩა-ითვლება და პრეზიდენტი უკვე ვალდებული გახდება, 7 დღის ვადა-ში მოაწეროს ხელი და გამოაქვეყნოს იგი.

კონსტიტუცია, ასევე, ჩამოთვლის საკითხებს, რომლებზედაც ფედერაციის საბჭოში სახელმწიფო სათათბიროს მიერ მიღებული ფედერალური კანონების განხილვა და დამტკიცება სავალდებუ-ლოა. ეს ისეთი საკითხებია, რომლებიც ეხება:

- ფედერალურ ბიუჯეტს; ფედერალურ გადასახადებსა და მო-საკრებლებს; საფინანსო, სავალუტო, საკრედიტო, საბაჟო რეგულა-ციებს, ფულად ემისიას;
- რუსეთის ფედერაციის საერთაშორისო ხელშეკრულებების რა-ტიფიკაციასა და დენონსაციას;
- ფედერაციის სახელმწიფო საზღვრების სტატუსსა და მათ დაცვას;
- ომსა და მშვიდობას.

რაც შეეხება ფედერალური კრების ურთიერთმიმართებას ფედე-რალურ მთავრობასთან, ამ შემთხვევაშიც, მსგავსად გერმანიის ფე-დერაციული რესპუბლიკისა, ქვედა პალატის – სახელმწიფო სათათ-ბიროს უფლებრივი უპირატესობა აშკარაა. ფედერალური მთავრო-ბის თავმჯდომარეს რუსეთის პრეზიდენტი ნიშნავს სახელმწიფო სა-თათბიროს თანხმობით. სახელმწიფო სათათბიროს მიერ რუსეთის ფედერაციის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურის/კანდიდატუ-რების სამჯერ უარყოფის შემდეგ, ფედერალური პრეზიდენტი დაით-ხოვს სახელმწიფო სათათბიროს და ნიშნავს ახალ ვადამდელ არ-ჩევნებს.

სახელმწიფო სათათბირო უფლებამოსილია, უნდობლობა გამო-უცხადოს ფედერალურ მთავრობას. ამ საკითხზე დადგენილება მიი-ღება სახელმწიფო სათათბიროს დეპუტატთა საერთო რაოდენობის ხმათა ნახევარზე მეტით. სახელმწიფო სათათბიროს მიერ მთავრობი-სათვის უნდობლობის გამოცხადების შემდეგ რუსეთის პრეზიდენტი უფლებამოსილია გადააყენოს მთავრობა, ან არ გაითვალისწინოს სახელმწიფო სათათბიროს აღნიშნული გადაწყვეტილება. თუკი ეს უკანასკნელი მთავრობას “უშედეგო” უნდობლობის გამოცხადებიდან სამი თვის ვადაში ხელმეორედ გამოუცხადებს უნდობლობას, პრეზი-

დენტი დგება დილემის წინაშე – მან ან უნდა გადააყენოს მთავ-რობა ან დაითხოვოს პარლამენტის ქვედა პალატა.

ამას გარდა, ფედერალური მთავრობის თავმჯდომარეს შეუძლია თავადვე დააყენოს მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხი სახელმწიფო სათათბიროს წინაშე. თუ სახელმწიფო სათათბირო მას უარს ეტყვის ნდობაზე, პრეზიდენტი 7 დღის ვადაში იღებს გადაწყ-ვეტილებას რუსეთის ფედერაციის მთავრობის გადაყენების ან სა-ხელმწიფო სათათბიროს დათხოვნისა და ახალი არჩევნების დანიშნე-ნის შესახებ.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დაუშვებელია სახელმწიფო სათათ-ბიროს დათხოვნა საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების დროს, აგრეთვე, რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტის უფლებამოსი-ლების ვადის გასვლამდე ექვსი თვის განმავლობაში. გარდა ამისა, რუსეთის კონსტიტუცია კრძალავს სახელმწიფო სათათბიროს დათ-ხოვნას რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტის წინააღმდეგ ბრალდე-ბის წაყენების მომენტიდან ფედერაციის საბჭოს მიერ შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებამდე.

როგორც ვხედავთ, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის მსგავსად, რუსეთის კონსტიტუციითაც გათვალისწინებულია პარლა-მენტის მხოლოდ ქვედა პალატის დათხოვნის შესაძლებლობა, ხოლო ფედერაციის საბჭო დათხოვნას არ ექვემდებარება. ამასთან, ფედე-რალური კრების დათხოვნა შეიძლება უკავშირდებოდეს ორ საკ-ითხს: მთავრობის ფორმირების პროცესის შეფერხებას (როცა პრე-ზიდენტი და სახელმწიფო სათათბირო ვერ თანხმდებიან პრემიერ-მი-ნისტრის კანდიდატურაზე) და მთავრობისათვის უნდობლობის გა-მოცხადებას (როცა სახელმწიფო სათათბიროსა და მთავრობას შო-რისაა უთანხმოება).

რაც შეეხება რუსეთის ფედერაციის მთავრობის საპარლამენტო ანგარიშვალდებულებას და კონტროლს, რუსეთის კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობა სახელმწიფო სათათბიროს ყოველწლიურად წარუდგენს ანგარიშს მის მიერ განხორციელებული საქმიანობის შე-დეგების თაობაზე, აგრეთვე, იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რომ-ლებიც თავად სახელმწიფო სათათბირომ დასვა მთავრობის წინაშე. ამასთან, კონსტიტუციის 114-ე მუხლის შესაბამისად, ფედერალური მთავრობა სახელმწიფო სათათბიროს წარუდგენს ანგარიშს ფედერა-ლური ბიუჯეტის შესრულების თაობაზე. სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვაზე საპარლამენტო კონტროლის განსახორციელებლად, ფედე-რალური კრების პალატები პარიტეტულ საწყისებზე აყალიბებენ რუსეთის ფედერაციის საანგარიშო პალატას, რომლის თავმჯდო-მარესაც ირჩევს სახელმწიფო სათათბირო, ხოლო თავმჯდომარის მოადგილეს – ფედერაციის საბჭო. ამასთან, რუსული პარლამენტა-რიზმი ითვალისწინებს მთავრობის საპარლამენტო ანგარიშვალდე-

ბულების ისეთ ტრადიციულ ფორმას, როგორც სადეპუტატო შეკითხვა.

ამერიკის შეერთებული შტატების მსგავსად, რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტის იმპიჩმენტის პროცესში ქვეყნის პარლამენტის – ფედერალური კრების ორივე პალატა მონაწილეობს. რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის შესაბამისად, ფედერაციის პრეზიდენტის მიერ სახელმწიფო ღალატის ან სხვა მძიმე დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში სახელმწიფო სათათბიროს დეპუტატთა არანაკლებ ერთი მესამედის ინიციატივით, მის მიერვე შემქნილი სპეციალური კომისიის დასკვნის არსებობისას, სახელმწიფო სათათბირო იღებს გადაწყვეტილებას პრეზიდენტის წინააღმდეგ ბრალდების წაყენების თაობაზე, წვერთა საერთო რაოდენობის ხმათა ორი მესამედით. ამის შემდეგ საკითხი გადაეცემა რუსეთის ფედერაციის უზენაეს სასამართლოს რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტის ქმედებებში დანაშაულის ნიშნების არსებობის დადგენისათვის და, ასევე, რუსეთის ფედერაციის საკონსტიტუციო სასამართლოს, რათა შეაფასოს ბრალდების წაყენების დადგენილი წესის დაცვა. პრეზიდენტის თანამდებობიდან წაყენების შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილებას ფედერაციის საბჭო იღებს წვერთა საერთო რაოდენობის ხმათა ორი მესამედით. ამასთან, კონსტიტუცია (მ93 პ3) ადგენს, რომ ფედერაციის საბჭომ რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს სახელმწიფო სათათბიროს მიერ ბრალდების წაყენებიდან არაუგვიანეს სამი თვის ვადაში. თუ ამ პერიოდში არ იქნება მიღებული ფედერაციის საბჭოს გადაწყვეტილება, პრეზიდენტის წინააღმდეგ წაყენებული ბრალდება მოხსნილად ჩაითვლება.

რაც შეეხება ფედერალური კრების პალატების კომპეტენციებს სასამართლო ხელისუფლებასთან მიმართებით, რუსეთის კონსტიტუციის მიხედვით, საკადრო უფლებამოსილებათა მიხედვით უპირატესობა უდავოდ ფედერაციის საბჭოს ეკუთვნის. უზენაესი და უმაღლესი საარბიტრაჟო სასამართლოს მოსამართლეები თანამდებობაზე ინიშნებიან ფედერაციის საბჭოს მიერ ფედერალური პრეზიდენტის წარდგინებით. ასევე ხდება რუსეთის ფედერაციის გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნა და თანამდებობიდან გათავისუფლება. რუსეთის ფედერაციის საკონსტიტუციო სასამართლო 19 წევრისგან შედგება, რომელთაც თანამდებობაზე ნიშნავს, ასევე, ფედერაციის საბჭო, პრეზიდენტის წარდგინებით. ამასთან, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის უფლებით პარლამენტის ორივე პალატაა აღჭურვილი.

ბიკამერალიზმის რუსული მოდელის ზოგადი ანალიზი ცხადყოფს, რომ რუსეთის ფედერაციის ფედერალური კრების ზედა პალატა – ფედერაციის საბჭო, ერთ-ერთი ძლიერია თავისი კომპეტენ-

ციით, განსაკუთრებით კი - საკადრო კომპეტენციებით. ამასთან, ის აქტიურადაა ჩართული საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელებაშიც. ფედერალურ პალატებს შორის ფუნქციები აბსოლუტური განსაზღვრულობითაა გამოჯნული, ამასთან, აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირების, მისი ანგარიშგაღდებულების, კონტროლისა და პასუხისმგებლობის საკითხების გადაწყვეტა ხალხის მიერ უშუალოდ არჩეული სახელმწიფო სათათბიროს ხელშია.

2.4. პოლონეთის რესპუბლიკა

პოლონეთის რესპუბლიკის ბიკამერალიზმი განხილული ქვეყნებიდან იმით გამოირჩევა, რომ აქ პარლამენტის მეორე პალატას ფაქტობრივად ნომინალური ფუნქციები აკისრია და მსოფლიოში ერთ-ერთ ყველაზე სუსტ ზედა პალატადაა მიჩნეული. ანომალიაა, როდესაც ორივე პალატის წევრები პირდაპირი წესით აირჩევიან, ანუ ორივე პალატას იდენტური დემოკრატიული ლეგიტიმურობა გააჩნია, მაგრამ ზედა პალატა ასეთი მცირე ძალაუფლებით არის აღჭურვილი²⁸.

პოლონური ბიკამერალიზმის დახასიათებამდე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, ორიოდე სიტყვა ვთქვათ პოლონეთის პარლამენტის ორპალატიანობის ჩამოყალიბებასთან დაკავშირებით. პოლონეთის პარლამენტის ორპალატიან ინსტიტუციად ჩამოყალიბებამდე, ბიკამერალიზმის დანიშნულება დავისა და დისკუსიის საგანს წარმოადგენდა. 1989 წლის დასაწყისში, როდესაც პოლონეთის სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხებში არსებითი ცვლილებები განიხილებოდა, მრგვალი მაგიდის ფარგლებში წამოჭრილ იქნა მეორე პალატის, სენატის აღდგენის საკითხი.²⁹ თუმცა, ამ იდეის ავტორთა ჩანაფიქრი სენატის არც ტერიტორიული წარმომადგენლობის და არც ადგილობრივი ხელისუფლების პალატად ჩამოყალიბებას არ უკავშირდებოდა, რაც ბუნებრივია, ვინაიდან იმდროინდელ პოლონეთში ადგილობრივი ადმინისტრაცია სრულად ექვემდებარებოდა ცენტრალურ სახელმწიფო ადმინისტრაციას. თუმცა, ამის მიუხედავად, კონსტიტუციამ სენატის ფორმირების წესად პროვინციათა (ვოევოდების) ელექტორატის მიერ პირდაპირი არჩევის გზა ჩამოაყალიბა. საგულისხმოა, რომ პოლონეთის პარლამენტში სენატის არსებობა და რეალური დანიშნულება დღემდე დავის საგნად რჩება³⁰.

²⁸ Patrice Gerald; Report on Second Chambers in Europe “Parliamentary Complexity or Democratic Necessity?”; Strasbourg, 26 November 2006; European Commission For Democracy Through Law.

²⁹ პოლონეთში სენატი ტრადიციულად არსებობდა, თუმცა მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ კომუნისტურმა რეჟიმმა გააუქმა იგი რეფერენდუმის საფუძველზე.

³⁰ Bicameral Systems and Representation of Regions and Local Authorities: The Role of Second Chambers in Europe; Report on Improving the representation of regions and local authorities in Europe in a Second Chamber of Parliament – the Polish experience; Hanna Suchocka, Paris, 2008.



პოლონეთის რესპუბლიკაში საკანონმდებლო ხელისუფლებას ქვედა პალატა - სეიმი და ზედა პალატა - სენატი ახორციელებენ. ისინი ერთმანეთისაგან ფორმირების წესისა და უფლებამოსილების ვადის თვალსაზრისით არაფრით განსხვავდებიან. სეიმი შედგება 4 წლის ვადით საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი, პროპორციული არჩევნების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით არჩეული 460 დეპუტატისაგან; სენატი კი შედგება, ასევე 4 წლის ვადით არჩეული 100 სენატორისგან, რომლებიც აირჩევიან საყოველთაო, პირდაპირი, ფარული კენჭისყრით. კონსტიტუცია სეიმისა და სენატის ერთდროულ წევრობას კრძალავს. აქვე უნდა ითქვას, რომ პოლონეთის კონსტიტუცია სეიმისა და სენატის წევრობისათვის განსხვავებულ ასაკობრივ ცენზს ადგენს: სეიმში შეიძლება არჩეულ იქნას საარჩევნო უფლების მქონე პოლონეთის მოქალაქე, რომელმაც არჩევნების დღეს მიაღწია 21 წლის ასაკს, ხოლო სენატში – პოლონეთის მოქალაქე, რომელმაც არჩევნების დღეს მიაღწია 30 წლის ასაკს.

აღსანიშნავია, რომ სეიმისა და სენატის უფლებამოსილების ვადის დაწყება მიბმულია სეიმის პირველ სხდომაზე შეკრების დღესთან და გრძელდება შემდგომი მოწვევის სეიმის შეკრების წინა დღემდე. ამას გარდა, სეიმის უფლებამოსილების ნებისმიერი საფუძველით ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში, წყდება სენატის უფლებამოსილებაც, რაც მის სისუსტეს და ინსტიტუციურ ფორმალურობას კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს.

ზემოთ განხილული ქვეყნებისაგან განსხვავებით, პოლონური პარლამენტარიზმი ითვალისწინებს თვითღატაკების შესაძლებლო-

ბას, კერძოდ, სეიმს შეუძლია, საკუთარი უფლებამოსილების ვადა შეიწყვიტოს დეპუტატთა კანონიერი რაოდენობის არანაკლებ 2/3-ის უმრავლესობით. ასეთ შემთხვევაში, სენატის უფლებამოსილებაც ავტომატურად წყდება. ამას გარდა, რესპუბლიკის პრეზიდენტს სეიმისა და სენატის თავმჯდომარეების, იგივე – მარშლების, აზრის მოსმენისას შეუძლია კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში გამოსცეს ბრძანება სეიმის უფლებამოსილების ვადის შეწყვეტის შესახებ, რასაც, როგორც წინა შემთხვევაში, სენატის უფლებამოსილების ვადის შეწყვეტა მოსდევს.

თითოეული პალატა თავისი შემადგენლობიდან ირჩევს თავმჯდომარეს - მარშალსა და ვიცე-მარშლებს. მარშალი ხელმძღვანელობს პალატებში განხილვებს და წარმოადგენს პალატას მის გარეთ. სეიმისა და სენატის მუშაობის ორგანიზაცია და წესი, ასევე, მათი ორგანოების შექმნისა და საქმიანობის წესი, განისაზღვრება პალატების მიერ მიღებული რეგლამენტებით.

აღსანიშნავია, რომ რესპუბლიკის პრეზიდენტის არჩევნებს სეიმის მარშალი ნიშნავს. ამას გარდა, რესპუბლიკის პრეზიდენტის მოვალეობას, შესაბამისი პირობების არსებობისას, სწორედ სეიმის მარშალი ასრულებს.³¹ იმ შემთხვევაში, თუ სეიმის მარშალს არ შეუძლია პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულება, ეს ვალდებულება სენატის მარშალს ეკისრება. პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებელ პირს სეიმისათვის უფლებამოსილების შეწყვეტის უფლება არ აქვს.

მიუხედავად იმისა, რომ სეიმი და სენატი ძირითადად განცალკევებულად საქმიანობენ, რუსეთის ფედერაციისაგან განსხვავებით, ბიკამერალიზმის პოლონური მოდელი არ გამორიცხავს პოლონეთის პარლამენტის უნიკამერალურ რეჟიმში მუშაობას. კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში, სეიმის მარშალის ხელმძღვანელობით, ან მისი არყოფნის დროს – სენატის მარშლის მიერ, სეიმი და სენატი ატარებენ ერთობლივ სესიას, რა დროსაც მოქმედებენ როგორც ეროვნული კრება. ეროვნული კრება იღებს თავის რეგლამენტს.

პოლონეთის პრეზიდენტს, კონსტიტუციის ან კანონის დარღვევის ან დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში, ბრალდება შეიძლება წარედგინოს სწორედ ეროვნული კრების არანაკლებ 140 წევრის წინადადებით, რომელიც მიიღება ეროვნული კრების წევრთა კანონიერი რაოდენობის ხმათა არანაკლებ 2/3-ის უმრავლესობის მიერ, დადგენილების სახით.

³¹ 2010 წლის 10 აპრილს რუსეთის ფედერაციაში კატინის ტრაგედიის 70 წლისთავის აღსანიშნავად მიმავალ პოლონეთის პრეზიდენტ ლეხ კაჩინსკის თვითმფრინავის კატასტროფისა და პრეზიდენტის დაღუპვის შემდეგ, პრეზიდენტის მოვალეობების შესრულებას სწორედ სეიმის მაშინდელი მარშალი და პოლონეთის დღევანდელი პრეზიდენტი, ბორისლავ კომაროვსკი შეუდგა.

ეროვნული კრების კომპეტენციაში, გარდა ზემოაღნიშნულისა, ასევე შედის რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ თანამდებობის დაკავებისას ფიცის მიღება. ამას გარდა, ეროვნული კრება კანონიერ წევრთა რაოდენობის არანაკლებ 2/3-ის უმრავლესობით იღებს დეკლარაციას რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო თანამდებობრივი უფლებამოსილების განხორციელების მუდმივი შეუძლებლობის თაობაზე. ასეთ ვითარებაში, რესპუბლიკის ახალი პრეზიდენტის არჩევამდე მის მოვალეობებს სეიმის მარშალი ასრულებს. პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიხედვით, რესპუბლიკის პრეზიდენტი უფლებამოსილია, მოხსენებით მიმართოს ეროვნულ კრებას.

პოლონეთში საკანონმდებლო ინიციატივა ეკუთვნით სეიმის წევრებს, სენატს, რესპუბლიკის პრეზიდენტსა და მინისტრთა საბჭოს. სენატის ერთგვარი “დაკნინებული” როლი აქაც ჩანს, ვინაიდან, სენატორებისაგან განსხვავებით, კანონპროექტის ინიცირების უფლებით ქვედა პალატის თითოეული წევრი სარგებლობს. სეიმი კანონის პროექტს განიხილავს სამი მოსმენით. ქვედა პალატის მიერ მიღებულ კანონს სეიმის მარშალი გადასცემს სენატს, რომელსაც კანონის გადაცემიდან 30 დღის ვადაში შეუძლია მიიღოს იგი ცვლილებების გარეშე, შესწორებებით ან სრულად უარყოს იგი. თუ სენატი კანონის გადაცემიდან 30 დღის ვადაში არ მიიღებს შესაბამის დადგენილებას, კანონი მიღებულიად ითვლება სეიმის მიერ მიღებული რედაქციით. სენატის კანონის უარყოფელი დადგენილება ან სენატის დადგენილებით წარდგენილი შესწორება მიღებულიად ითვლება, თუ დეპუტატთა კანონიერი რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის დასწრებით ჩატარებულ სეიმის სხდომაზე სეიმი სენატის უარყოფას ან შესწორებებს არ დაძლევს ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით.

კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტი შეიძლება შეიტანოს დეპუტატთა არანაკლებ 1/5-მა, სენატმა ან რესპუბლიკის პრეზიდენტმა. კონსტიტუციის გადასინჯვა ხდება კანონით, რომელიც ერთნაირი რედაქციით მიიღება სეიმის, ხოლო შემდეგ, არაუმეტეს 60 დღის ვადაში, სენატის მიერ. კონსტიტუციის შესწორების შესახებ კანონი სეიმის მიერ მიიღება ხმათა 2/3-ის უმრავლესობით, დეპუტატთა კანონიერი რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის დასწრებით, ხოლო სენატის მიერ – ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით, სენატორთა კანონიერი რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის დასწრებით (მ. 235).

პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, ასევე, განსხვავებულ წესს ადგენს კიდევ ერთი შემთხვევისთვის (მ.90). პოლონეთის რესპუბლიკას შეუძლია, საერთაშორისო ხელშეკრულების საფუძველზე, საერთაშორისო ორგანიზაციას ან საერთაშორისო ორგანოს გადასცეს სახელმწიფო ორგანოთა კომპეტენცია კონკრეტულ საქმეებთან

დაკავშირებით. კანონს, რომელიც გამოხატავს თანხმობას აღნიშნული საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიკაციაზე, სეიმი იღებს ხმათა 2/3-ის უმრავლესობით, დეპუტატთა კანონიერი რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის დასწრებისას, ხოლო სენატი – 2/3-ის უმრავლესობით სენატორთა კანონიერი რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის დასწრებისას.

რესპუბლიკის აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან დაკავშირებული საპარლამენტო უფლებამოსილებები, ფაქტობრივად, მხოლოდ სეიმს ეკუთვნის.

რესპუბლიკის პრეზიდენტი წამოაყენებს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, რომელიც, თავის მხრივ, წარმოადგენს მინისტრთა საბჭოს შემადგენლობას. პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, მინისტრთა საბჭოს სხვა წევრებთან ერთად, სეიმის პირველი სხდომის გამართვიდან ან წინა მინისტრთა საბჭოს გადადგომის მიღებიდან 14 დღის ვადაში და იღებს ახლადდანიშნული მინისტრთა საბჭოს წევრთა ფიცს. პრემიერ-მინისტრი პრეზიდენტის მიერ დანიშნიდან 14 დღის ვადაში სეიმს წარუდგენს მინისტრთა საბჭოს საქმიანობის პროგრამას ნდობის მისაღებად. ნდობის ვოტუმის შესახებ გადაწყვეტილებას სეიმი იღებს ხმათა აბსოლუტური ურავლესობით, დეპუტატთა კანონიერი რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის დასწრებით.

თუ ზემოთ მოცემული წესების შესაბამისად ახალი მინისტრთა საბჭო ვერ მიიღებს სეიმისგან ნდობის ვოტუმს, სეიმი ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით დეპუტატთა კანონიერი რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის დასწრებით, თავად ირჩევს პრემიერ-მინისტრს და მის მიერ წარმოდგენილ მინისტრთა საბჭოს წევრებს. რესპუბლიკის პრეზიდენტი ნიშნავს ამ გზით არჩეულ მინისტრთა საბჭოს და იღებს მის წევრთა ფიცს.

თუ მინისტრთა საბჭო ვერც ამ უკანასკნელი წესით დაინიშნა, რესპუბლიკის პრეზიდენტი 14 დღის ვადაში ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, მისი წინადადებით მინისტრთა საბჭოს დანარჩენ წევრებს და იღებს მათ ფიცს. რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ მინისტრთა საბჭოს დანიშნიდან 14 დღის ვადაში სეიმი დეპუტატთა კანონიერი რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის დასწრებისას ხმათა უმრავლესობით მას უცხადებს ნდობის ვოტუმს. ნდობის ვოტუმის მინიჭებაზე უარის შემთხვევაში რესპუბლიკის პრეზიდენტი წვევტს სეიმის უფლებამოსილებას და ნიშნავს ხელახალ არჩევნებს. ამ შემთხვევაშიც, სენატის უფლებამოსილება ავტომატურად წყდება.

კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით განსაზღვრულ ფარგლებში სეიმი აკონტროლებს მინისტრთა საბჭოს საქმიანობას. პრემიერ-მინისტრი და მინისტრთა საბჭოს წევრები ვალდებული არიან, 21 დღის განმავლობაში გასცენ პასუხი სადეპუტატო ინტერპელაციებსა

და შეკითხვებს. ისინი ასევე ვალდებულნი არიან, სესიის ყოველ სხდომაზე გასცენ პასუხი მიმდინარე კითხვებს.

სეიმი უფლებამოსილია, უნდობლობა გამოუცხადოს მინისტრთა საბჭოს დეპუტატთა კანონიერი რაოდენობის უმრავლესობით, რომელიც შეტანილია არანაკლებ 46 დეპუტატის მიერ და სადაც მითითებულია პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის ვინაობა. თუ სეიმი მიიღებს დადგენილებას, რესპუბლიკის პრეზიდენტი იღებს მინისტრთა საბჭოს გადადგომას და ნიშნავს სეიმის მიერ არჩეულ ახალ პრემიერ-მინისტრს და მისი წინადადებით საბჭოს დანარჩენ წევრებს, ასევე იღებს მათ ფიცს.

გარდა ამისა, პრემიერ-მინისტრს თავად შეუძლია დააყენოს მინისტრთა საბჭოს ნდობის საკითხი სეიმის წინაშე. ამ შემთხვევაში, მინისტრთა საბჭოსათვის ნდობის ვოტუმის გამოცხადება ხორციელდება დეპუტატთა კანონიერი რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის დასწრებისას, ხმათა უმრავლესობით.

მინისტრთა საბჭოს წევრებს სეიმის წინაშე ინდივიდუალური პასუხისმგებლობასაც აკისრიათ მათს კომპეტენციას მიკუთვნებულ საქმეებზე ან პრემიერ-მინისტრის მიერ მათთვის მიცემულ დავალებებზე. სეიმი უფლებამოსილია, უნდობლობის ვოტუმი გამოუცხადოს ცალკეულ მინისტრებს.

რესპუბლიკის პრეზიდენტის ოფიციალური აქტები, კონსტიტუციით დადგენილი გამონაკლისების გარდა, ნამდვილობისთვის პრემიერ-მინისტრის ხელმოწერას საჭიროებს, რაც იმას ნიშნავს, რომ პრემიერ-მინისტრი ამ აქტებზე ხელმოწერით პასუხისმგებლობას იღებს სეიმის წინაშე.

პოლონეთის პარლამენტის თავისებურებას წარმოადგენს მისი უფლებამოსილება, შექმნას სხვადასხვა დანიშნულების სპეციალური კონსტიტუციური ორგანოები.

პოლონეთის კონსტიტუციის 199-ე მუხლის შესაბამისად, სეიმის დეპუტატთა და სენატორთა შემადგენლობიდან იქმნება სეიმის მიერ თავისი უფლებამოსილების ვადით არჩეული თავმჯდომარის, მისი 2 მოადგილისა და 16 წევრისგან შემდგარი სახელმწიფო ტრიბუნალი, რომლის წინაშეც კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევაში და წესით პასუხისმგებლობა ეკისრებათ, ერთი მხრივ, სეიმისა და სენატის წევრებს, თუ ისინი დაარღვევენ პოლონეთის კონსტიტუციის 107-ე მუხლს, რომლის შესაბამისადაც, დეპუტატი (ასევე – სენატორი) არ შეიძლება ახორციელებდეს ეკონომიკურ საქმიანობას სახელმწიფოს ხაზინის ან ტერიტორიული თვითმმართველობის ქონებისგან შემოსავლის მიღების მიზნით ან ამ ქონების შეძენით; ხოლო მეორე მხრივ – რესპუბლიკის პრეზიდენტს, პრემიერ-მინისტრსა და მინისტრთა საბჭოს წევრებს, პოლონეთის ეროვნული ბანკის თავმჯდომარეს, კონტროლის უმაღლესი პალატის თავმჯდომარეს, რა-

დიომაუწყებლობისა და ტელევიზიის ეროვნული საბჭოს წევრებს, პირებს, რომელთაც პრემიერ-მინისტრმა მიანდო სამინისტროების მართვა, ასევე, შეიარაღებული ძალების უმაღლეს მთავარსარდალს, თავიანთი უფლება-მოვალეობის შესრულებისას, კონსტიტუციისა და კანონის დარღვევისთვის (მ. 198).

საგულისხმოა, რომ რესპუბლიკის პრეზიდენტის შეწყალების უფლება არ ვრცელდება იმ პირებზე, რომლებიც სახელმწიფო ტრიბუნალმა მიიჩნია დამნაშავედ.

სრულიად პოლონეთის სასამართლო საბჭო, რომელიც “სასამართლოებისა და მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის სადარაჯო-ზე”³², შედგება 25 წევრისგან, მათ შორის შედიან სეიმის მიერ საკუთარი რიგებიდან არჩეული 4 წევრი და სენატის მიერ სენატორთაგან არჩეული 2 წევრი.

კონსტიტუციური კონტროლის ფუნქციას პოლონეთში ახორციელებს პოლონეთის საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ორგანო – საკონსტიტუციო ტრიბუნალი, რომელიც შედგება სეიმის მიერ 9 წლის ვადით არჩეული წევრებისგან. ამ შემთხვევაში სენატი საერთოდ არ მონაწილეობს, თუმცა მსგავსად სეიმისა, სენატის მარშალი უფლებამოსილია, მიმართოს საკონსტიტუციო ტრიბუნალს.

სეიმი პოლონეთის რესპუბლიკის სახელით წვევტს ომისა და ზავის საკითხებს. მას შეუძლია მიიღოს დადგენილება ომის შესახებ რესპუბლიკის ტერიტორიაზე შეიარაღებული თავდასხმის შემთხვევაში ან როდესაც საერთაშორისო ხელშეკრულებებიდან გამომდინარეობს აგრესიისგან ერთობლივი თავდაცვის ვალდებულება. თუ სეიმს არ შეუძლია სხდომაზე შეკრება, ომის მდგომარეობას ადგენს რესპუბლიკის პრეზიდენტი. შესაბამისი პირობების არსებობისას, სამხედრო ან საგანგებო მდგომარეობის შემოღების შესახებ განკარგულებას რესპუბლიკის პრეზიდენტი სეიმს წარუდგენს მისი ხელმოწერით 48 საათის განმავლობაში. ამ მდგომარეობის, ასევე, სტიქიური უბედურების მდგომარეობის გაგრძელება შესაძლებელია მხოლოდ სეიმის თანხმობით.

რეფერენდუმის დანიშვნის უფლება აქვს სეიმს ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით, დეპუტატთა კანონიერი რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის დასწრებით ან რესპუბლიკის პრეზიდენტს სენატის ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით გამოხატული თანხმობით, სენატორთა კანონიერი რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის დასწრებისას.

სეიმს ექვემდებარება სახელმწიფო კონტროლის უმაღლესი ორგანო – კონტროლის უმაღლესი პალატა. აღნიშნული ორგანო სეიმს ყოველწლიურად წარუდგენს თავისი საქმიანობის ანგარიშს. კონ-

³² პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის მ.186 (I).

ტროლის უმაღლესი პალატის თავმჯდომარე ინიშნება სეიმის მიერ სენატის თანხმობით 6 წლის ვადით. დაუშვებელია კონტროლის უმაღლესი პალატის თავმჯდომარის სეიმის წინასწარი თანხმობის გარეშე სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა ან თავისუფლების აღკვეთა.

პოლონეთის რწმუნებული მოქალაქეთა უფლებებში (ომბუდსმენი) ასევე ინიშნება სეიმის მიერ სენატის თანხმობით 5 წლის ვადით. იგი მხოლოდ სეიმის წინაშეა პასუხისმგებელი და, მსგავსად კონტროლის უმაღლესი პალატის თავმჯდომარისა, დაუშვებელია მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა ან თავისუფლების აღკვეთა სეიმის წინასწარი თანხმობის გარეშე. ამასთან, პოლონეთის ომბუდსმენი სეიმსა და სენატს ყოველწლიურად აწვდის ინფორმაციას თავისი საქმიანობის შესახებ, ასევე, ადამიანისა და მოქალაქის თავისუფლებებისა და უფლებების მდგომარეობის დაცვის შესახებ.

პოლონეთის ეროვნული ბანკის თავმჯდომარე ასევე სეიმის მიერ ინიშნება პრეზიდენტის წარდგინებით.

პოლონეთის კონსტიტუციით, აგრეთვე, განსაზღვრულია რიგი ორგანოებისა, რომელთა ფორმირებისას სეიმთან ერთად, სენატიც მონაწილეობს. მაგალითად, რადიომაუწყებლობისა და ტელევიზიის ეროვნული საბჭოს წევრები სეიმის, სენატისა და რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ ინიშნებიან. პოლონეთის სავალუტო პოლიტიკის საბჭოს შემადგენლობაში, ასევე შედიან რესპუბლიკის პრეზიდენტის, სეიმისა და სენატის მიერ თანაბარი რაოდენობით დანიშნული პირები. აღნიშნული საბჭო ყოველწლიურად ადგენს სავალუტო პოლიტიკის ძირითად დებულებებს, რომელსაც განსახილველად წარუდგენს რესპუბლიკის პარლამენტის ქვედა პალატას.

ნიშანდობლივია სეიმის მძლავრი კომპეტენციები სახელმწიფო ფინანსების საკითხებში. იგი სახელმწიფო ბიუჯეტს იღებს საბიუჯეტო კანონის ფორმით. მინისტრთა საბჭოს, საბიუჯეტო წლის დაწესებამდე არაუგვიანეს 3 თვისა, სეიმში შეაქვს შემდგომი წლის საბიუჯეტო კანონის პროექტი. სენატი უფლებამოსილია, საბიუჯეტო კანონპროექტის სეიმში შეტანიდან 20 დღის ვადაში ცვლილებები შეიტანოს მასში. თუ საბიუჯეტო კანონპროექტი შეტანის დღიდან 4 თვის განმავლობაში ხელმოსაწერად არ წარედგინა რესპუბლიკის პრეზიდენტს, ამ უკანასკნელს შეუძლია 14 დღის ვადაში გამოსცეს ბრძანება სეიმის უფლებამოსილების შეწყვეტის შესახებ.

როგორც ვხედავთ, პოლონეთის შემთხვევაში სეიმის და სენატის ვადამდე დათხოვნის საფუძველებს, გერმანიისა და რუსეთისაგან განსხვავებით, ემატება მესამე საფუძველი – ბიუჯეტის შესახებ კანონის მიუღებლობა.

პოლონეთის ბიკამერალიზმის ანალიზის შედეგად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ჩვენ მიერ განხილული ქვეყნებიდან პოლონეთის სენატი ყველაზე სუსტ, ხოლო, მსოფლიოში – ერთ-ერთ ყველაზე სუსტ ზედა პალატას წარმოადგენს. ამის დასადასტურებლად ისიც კმარა, რომ მისი უფლებამოსილება ქვედა პალატის უფლებამოსილებაზეა მიბმული.

III თავი.

ბიკამერალიზმი, როგორც

კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპი და მისი რეალიზაციის პერსპექტივა საქართველოში

1991 წლის სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტის მიღების შემდეგ ქართული სახელმწიფოებრიობის ჩამოყალიბებისა თუ აღდგენის უამრავი მნიშვნელოვანი ნაბიჯის გადადგმა გახდა საჭირო, მათ შორის, 1995 წლის 24 აგვისტოს, სრულიად ახალი კონსტიტუციის მიღებაც.



საჯარო ხელისუფლების ინსტიტუციური ორგანიზებისა და ფუნქციონირების ასპექტები, ტრადიციულად, კონსტიტუციური რეგლამენტაციის საგანია და კონსტიტუცია, როგორც საჯარო ხელისუფლების დაფუძნებითი ნორმატიული დოკუმენტი, სახელმწიფოში საჯარო ხელისუფლების განხორციელების კონცეპტუალურ ხედვებს შეიცავს. კონსტიტუციის, როგორც დაფუძნებითი აქტის, შინაარსის შეცნობისათვის, მისი სისტემური გაანალიზებაა საჭირო. ამასთან, კონსტიტუციის გაგებისათვის მისი მხოლოდ ფორმალური ანალიზი არაა საკმარისი, არამედ მისი მოქმედების ფაქტობრივი მდგომარეობის შეფასებაც საჭიროა.

ახალმა კონსტიტუციამ პრეამბულასა და კონსტიტუციური წყობის განმსაზღვრელ პირველ თავში ქართული სახელმწიფოებრიობის

განვითარების პერსპექტივად თითქმის ყველა თანამედროვე იდეა გაითვალისწინა: დემოკრატიული საზოგადოებრივი წყობილება, სამართლებრივი სახელმწიფო, სოციალური სახელმწიფო, ერთიანი და განუყოფელი სახელმწიფო, რომლის სახელმწიფო სუვერენიტეტიც სახალხო სუვერენიტეტსა და ადამიანისა და მოქალაქის წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს ეფუძნება, ხელისუფლების დანაწილება, სეკულარული (საერო) სახელმწიფო – ყველა ეს პრინციპი 1995 წლის საქართველოს კონსტიტუციით დეკლარირებული საქართველოს მოქალაქეთა ურყევი ნებაა, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფოში საჯარო ხელისუფლება უნდა განხორციელდეს.

საქართველოს კონსტიტუციის ანალიზი ცხადყოფს, რომ მისი სტრუქტურა თუ შინაარსი, დაკავშირებულია, ერთი მხრივ, საზოგადოებრივ მისწრაფებებსა და სურვილებთან, კონსტიტუციური წყობის პერსპექტიულ პრიორიტეტებთან, ხოლო, მეორე მხრივ, ის ფაქტობრივ კონსტიტუციურ (ფაქტობრივად არსებულ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ) წესრიგსაც ემყარება.

მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლში სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის პრინციპი არ არის ჩამოყალიბებული საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისა და ინტეგრირებულობის ფაქტობრივი პრობლემების გამო (ტერიტორიათა ოკუპირებული სტატუსი, საქართველოს სახელმწიფოებრივი იურისდიქციის განუვრცელებლობა ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე); კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, „საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.“ როგორც ვხედავთ, კონსტიტუციური ტექსტის ფორმირებისას დაფიქსირდა ის ძირითადი გამოწვევა, რაც იმ პერიოდის საქართველოში არსებობდა. აფხაზეთისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში განვითარებულმა სამხედრო დაპირისპირებამ, რასაც საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის რღვევა და ტერიტორიების ოკუპაცია მოჰყვა, კონსტიტუციაში სათანადო ასახვა ჰპოვა როგორც კონსტიტუციურ-სამართლებრივმა მოცემულობამ³³. ამასთან, კონსტიტუცია გვერდს არ უვლის სახელმწიფო ხელისუფლების ვერტიკალური განაწილებისა და უფლებამოსილებათა და გამგებლობის საკითხების გამიჯვნის თემებს, თავის მე-2 და მე-3 მუხლებში მაინც იძლევა სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის პერსპექტიული მოდელის ცალკეულ თავისებურებებს (საქართველოსა და ტერიტორიულ ერთეულებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის, აფხაზეთის და

³³ სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობის პრობლემის მოუგვარებლობა, დღესდღეობითაც, ქვეყნის ერთ-ერთ ყველაზე სერიოზულ გამოწვევად რჩება.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების სტატუსების, ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხების განსაზღვრის შესახებ და სხვ.).³⁴

კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ინსტიტუტის /პრინციპის პერსპექტიული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მოდელის /რეალიზაციის დეკლარირების მეორე მაგალითს წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლი, რომლის შინაარსზე მსჯელობა და სისტემური გააზრება კონსტიტუციის სხვა მუხლებსა და მისი ზოგად არსთან მიმართებით უნდა მოვახდინოთ.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლი საჯარო ხელისუფლების ორგანიზების მნიშვნელოვან ასპექტს - ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს სტრუქტურულ-ინსტიტუციურ მოდელს განსაზღვრავს და ბიკამერალური პარლამენტის პერსპექტიულ მოდელს გვთავაზობს. საქართველოს კანონმდებლობაში ორპალატიანი პარლამენტის შესახებ ბევრი არაფერია ნათქვამი, თუმცა კონსტიტუციის მე-4 მუხლისა და 49-ე მუხლის პირველი პუნქტის განვრცობითი ანალიზი საშუალებას გვაძლევს, უფრო მეტი ვთქვათ ბიკამერალური პარლამენტის პერსპექტივაზე ქართულ სინამდვილეში. საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლით დეკლარირებული ბიკამერალიზმის პრინციპის კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტით დეკლარირებულ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან ერთობლივი, ყველაზე ფართო და ზოგადი განმარტებითი ანალიზი, სახელმწიფო ხელისუფლების ინსტიტუციურ დაყოფასა და კონსტიტუციაში ცალკე საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების თავების გამოყოფასთან ერთად, საკუთარ არსში – ბაღანისა და გაწონასწორების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელების შიდა ინსტიტუციურ და ფუნქციურ განაწილებასაც შეიძლება გულისხმობდეს, ვინაიდან ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზაცია, მთელი თავისი სისრულით, ინსტიტუციურად და ფუნქციურად ძლიერი პარლამენტის გარეშე რთული წარმოსადგენია, ბიკამერალიზმი კი საპარლამენტო ხელისუფლების ინსტიტუციური სიძლიერის წინაპირობად მიიჩნევა.

³⁴ 1993-1995 წელს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში მომზადებული კონსტიტუციის ვარიანტის (სამდივნოს პროექტი) მე-2 მუხლში საქართველო ფედერალურ საწისებზე ორგანიზებულ სახელმწიფოდ იყო განსაზღვრული, რასაც ლოგიკურად მოჰყვებოდა უფლებამოსილებათა გამოიჯნვის საკითხისადმი მიძღვნილი მე-3 და ორპალატიანი პარლამენტისადმი მიძღვნილი მე-4 მუხლები. კონსტიტუციის პროექტის საპარლამენტო განხილვებისას საკანონმდებლო ორგანომ ამოავლო საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის ფედერალიზმის პრინციპი, მაგრამ რატომღაც მე-3 და მე-4 მუხლების პროექტისეული რედაქცია 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის ტექსტში დატოვა.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების შემდეგ საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი; რესპუბლიკის საბჭო შედგება პროპორციული წესით არჩეული წევრებისაგან, ხოლო სენატი - აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისაგან. პალატების შემადგენლობას, უფლებამოსილებასა და არჩევის წესს ორგანული კანონი განსაზღვრავს.

ბიკამერალიზმის კონსტიტუციური პრინციპის რეგლამენტაციისას ქართველი კანონმდებელი რამდენიმე მნიშვნელოვან ასპექტზე ცდილობს ყურადღების გამახვილებას; ამასთან, ბიკამერალური პარლამენტის ორგანიზება ორ პირობას - საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირებას დაუკავშირა.

ის რომ ქართული ბიკამერალიზმის კონსტიტუციური რეგლამენტაცია კონსტიტუციურმა კანონმდებელმა სწორედ კონსტიტუციური წყობის საფუძვლების განმსაზღვრელ I თავში მოახდინა, სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხთან შინაარსობრივ-სტრუქტურულ კავშირში და არა საქართველოს პარლამენტისადმი მიძღვნილ III თავში, ჩვენს ვარაუდს იმის თაობაზე, რომ პარლამენტის ბიკამერალური სისტემა სწორედ სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციისა და ტერიტორიული წარმომადგენლობის საკითხებთანაა დაკავშირებული, კიდევ უფრო ამყარებს.

ხშირად პრობლემა წამოიჭრება ხოლმე მსჯელობისას, თუ რას გულისხმობს „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნა“. კონსტიტუციური მუხლის გაგება, მისი ინტერპრეტირება თუ არააუთენტური განმარტება, რა თქმა უნდა, მრავალმხრივად შეიძლება.

არსებობს მოსაზრება, რომ „შესაბამისი პირობები“ არ უკავშირდება სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საკითხის გადაწყვეტას, ვინაიდან ზემოაღნიშნული კონსტიტუციური ფრაზა განსხვავდება კონსტიტუციაში გამოყენებული იმ ფრაზებისაგან, რომლებიც ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის ფაქტობრივ გარემოებას ამა თუ იმ კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პერსპექტივის დადგომას უკავშირებენ. მართლაც, თუ დაგუკვირდებით კონსტიტუციური კანონმდებლის მიერ გამოყენებულ ლექსიკას, ზემოაღნიშნული მტკიცება შეიძლება უსაფუძვლოდ არ მოგვეჩვენოს. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტში, ისევე როგორც, საქართველოს კონსტიტუციის 108-ე მუხლში, კონსტიტუციური

კანონმდებელი არ ერიდება იმის რეგლამენტაციას, რომ საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა კონსტიტუციის მიღების ეტაპისთვის დარღვეულია და, შესაბამისად, ნორმის ამოქმედების ან/და განსაზღვრული პრინციპის კონსტიტუციური რეგლამენტაციის საკითხს უკავშირებს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე იურისდიქციის სრულ აღდგენას; ამგვარი ტერმინოლოგიის გამოყენებას ვერ ვხედავთ საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის პირველ პუნქტში, რის გამოც ლოგიკურად იბადება კითხვა „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნა“ (მე-4 მუხლი, პირველი პუნქტი), როგორც ბიკამერალური პარლამენტის წინაპირობა, იგივე შინაარსის მატარებელია თუ არა, რაც “ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენა” (მუხლი მე-2, პუნქტი მე-3), „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე იურისდიქციის სრული აღდგენა“ (მუხლი 108)?!

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, კონსტიტუციის შინაარსის შეცნობისათვის, უმნიშვნელოვანესია, კონსტიტუციის ტექსტი წავიკითხოთ ერთობლიობაში და არა კონტექსტიდან ამოგლეჯილი ფრაზებით. ამ თვალსაზრისით, ან თუნდაც პარლამენტის ბიკამერალურობის განმსაზღვრელი მუხლის კონსტიტუციის პირველ თავში მოქცევის გამო, ჩვენ გვიჭირს, ქართული ბიკამერალიზმის კონსტიტუციური იდეა არ დავეუკავშიროთ ტერიტორიული წარმომადგენლობის საკითხს, რადგანაც ბიკამერალიზმისა და, უფრო კონკრეტულად, ორპალატიანი პარლამენტის ერთ-ერთი პალატის (სენატის) ტერიტორიული წარმომადგენლობის უზრუნველყოფის დანიშნულებაზე კონსტიტუციური კანონმდებელი პირდაპირ საუბრობს საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტშიც.

ამასთან, ბიკამერალიზმი, როგორც უკვე აღინიშნა, გულისხმობს არამხოლოდ ტერიტორიული წარმომადგენლობის უზრუნველყოფას საკანონმდებლო ორგანოში, არამედ პარლამენტის ფუნქციური დატვირთვისა და სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის სრულყოფილ განხორციელებასაც.

აქედან გამომდინარე, შესაძლებელია, შესაბამისი პირობების დადგომაში იგულისხმებოდეს შემდეგი ფაქტორები მოცემულობების დადგომა ერთობლივად ან ცალ-ცალკე:

- დამოუკიდებლობაადგენილ სახელმწიფოში საჯარო ხელისუფლების ინსტიტუციური ორგანიზების სისტემური და ოპტიმალური გადაწყვეტა;
- საკანონმდებლო ხელისუფლების შტოს ძლიერებისა და ქვეყანაში პოლიტიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფა;
- ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე სახელმწიფო ხელისუფლებისა და იურისდიქციის განვრცობა.

ბიკამერალიზმის იდეის რეალიზაციის მეორე, კონსტიტუციითვე რეგლამენტირებული პირობაა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირება, რაც უკვე დამდგარი მოცემულობაა.

ყველა შემთხვევაში, ორპალატიანი პარლამენტის პერსპექტივაზე საუბრისას ყოველთვის უნდა გვახსოვდეს კონსტიტუციის, როგორც დაფუძნებითი დოკუმენტის არსი, რაც გულისხმობს მომავალში ყველა იმ პირობის დაცვას, რაც ჩადებულ იქნა კონსტიტუციის ტექსტში, როგორც ხელისუფლების წყაროს – ხალხის ნება, მისი კონსტიტუციურად დეკლარირებული სურვილი.

გუფიქრობთ, ქართულ სინამდვილეში, ორპალატიანი პარლამენტის განხორციელების კონცეპტუალური ხედვა უკავშირდება როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის საკითხის გადაწყვეტას, ასევე, საკანონმდებლო ორგანოს ფუნქციური და ინსტიტუციური როლის გაზრდას, რაც საზოგადოების საჯარო ხელისუფლების განხორციელებაში თანამონაწილეობის მეტ შესაძლებლობას შექმნის. გასათვალისწინებელია ქვეყანაში არსებული რეალობა და აუცილებელია ადეკვატური მიდგომის ჩამოყალიბება, მათ შორის, პოლიტიკური თუ ეროვნული (ეთნიკური) თვითგამორკვევის პროცესში მყოფი ტერიტორიული ერთეულის საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელებაში ჩართვასთან დაკავშირებითაც.

საკანონმდებლო ორგანოს კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსისა და მისი საქმიანობის წესის განმსაზღვრელ საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 თავში პარლამენტის ერთპალატიანი სტრუქტურით მოწყობა ხაზს უსვამს იმ ფაქტს, რომ კანონმდებელი ბიკამერალიზმს ხანგრძლივი პერიოდის პერსპექტივას უკავშირებს. ერთი შეხედვით, ერთპალატიანი პარლამენტი თითქოს გარდამავალ პერიოდს უკავშირდება, თუმცა ეს ეტაპი უკვე 16 წელია გრძელდება. ამ გარემოების გათვალისწინებით და ქართული სინამდვილიდან გამომდინარე, უმჯობესია, საქართველოს ორპალატიანი პარლამენტის დანიშნულებაზე პრობლემურ ჭრილში ვისაუბროთ. საჭიროა პასუხის მოძიება კითხვაზე, უკავშირდება ბიკამერალიზმი ტერიტორიულ წარმომადგენლობას, თუ კონსტიტუცია და ქვეყანაში არსებული ფაქტობრივი კონსტიტუციური წესრიგი გვაძლევს შესაძლებლობას, ბიკამერალიზმის არსებობის სხვა აუცილებელ ფაქტორებზეც ვიმსჯელოთ? აღნიშნულმა დილემამ 2009-2010 წლების საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობაშიც იჩინა თავი.

ორპალატიანი პარლამენტის იდეა რომ მხოლოდ პარალმენტარიზმის განვითარებას არ უკავშირდება და ქვეყანაში ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის პრობლემის გადაწყვეტის თანმდევი, 2009-2010 წელს მოქმედი საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობაც მეტყველებს. 2009 წელს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის მიზნით საქართველოს სა-

ხელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია შეიქმნა. „კონსტიტუციის გადასინჯვის ფარგლებში მოიაზრება სახელმწიფოს ბოჭვა ადამიანის ძირითადი უფლებებით, სახელისუფლებო განშტოებათა ეფექტიანი, გაწონასწორებული სისტემა და კონსტიტუციის სხვა დებულებათა ახლებური ხედვა“³⁵ - სწორედ ასე განისაზღვრა კომისიის ძირითადი მიზნები. 2009-2010 წლებში მიმდინარე კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში ცვლილებები განხორციელდა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზების ნაწილში. მიუხედავად კომისიაში წარმოდგენილი კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტისა, რომელიც პარლამენტის სტრუქტურირების ბიკამერალურ პრინციპს ითვალისწინებდა, ამ მიმართულებით საბოლოო გადაწყვეტილება არ იქნა მიღებული. საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ პარლამენტის სტრუქტურა უცვლელი დატოვა. ამასთან, კომისიამ გაითვალისწინა ორპალატიანი პარლამენტის ინსტიტუციური აუცილებლობა და კონსტიტუციის მე-4 მუხლში არსებული ბიკამერალიზმის კონსტიტუციური პრინციპი უცვლელი დატოვა, ისევე როგორც 49-ე მუხლის 2008 წლის შესწორება, რომლის მიხედვითაც „საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლით გათვალისწინებული პირობების შექმნამდე პარლამენტი შედგება საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით, 4 წლის ვადით, პროპორციული სისტემით არჩეული 75 და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული 75 პარლამენტის წევრისგან“.

საკონსტიტუციო კომისიაში აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით განსხვავებული მოსაზრებები არსებობდა. მთავარი არგუმენტები, როგორც ბიკამერალიზმის ზოგად არსს, აგრეთვე, კონსტიტუციით გათვალისწინებული პირობების დადგომას უკავშირდებოდა. ორპალატიანი პარლამენტის შესახებ საუბრები საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საკანონმდებლო ხელისუფლების სამუშაო ჯგუფში პერმანენტული პერიოდულობით მიმდინარეობდა. 2010 წლის 5-6 აგვისტოს გამართულ საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის გაფართოებულ სხდომაზე განხილულ იქნა ის მოსაზრებები, რომელიც ორპალატიანი პარლამენტის შესაძლო დამკვიდრებას უკავშირდებოდა.

საკონსტიტუციო კომისიის ერთი ნაწილის მოსაზრებით, ორპალატიანი პარლამენტის პირობებში უკეთ მოხდებოდა საქართველოს მოსახლეობის წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა, რაც, ასევე, რეგიონის ინტერესების გასათვალისწინებლად დამატებითი გარანტიაც იქნებოდა. ზედა პალატა პოლიტიკური კონფლიქტების დროს „არბიტრის“ როლის მატარებელი შეიძლება გამხდარიყო. სახელ-

მწიფოებრივი ინტერესების სასარგებლოდ იგი ერთგვარი დამაბალანსებელი იქნებოდა მეორე პალატის მიმართ, რომელიც პარტიული ინტერესების მოჭარბებულ საფრთხეს წარმოადგენს. საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა აზრით, ორპალატიანი პარლამენტი პოლიტიკური სპექტრის სრულყოფის შესაძლებლობას შექმნიდა, რამდენადაც ქვედა პალატა, გარკვეულწილად, განტვირთულია რეგიონალური ინტერესებისაგან და ძირითადად პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლობას უკავშირდება. რა თქმა უნდა, კომისია აქცენტს საკანონმდებლო პროცესის ხარისხის გაზრდაზეც აკეთებდა³⁶.

კომისიის მეორე ნაწილი არ ემხრობოდა ზედა პალატისათვის რაიმე მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტის უფლებამოსილების მინიჭებას. საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა ნაწილის აზრით, თუ ვერ იქნებოდა უზრუნველყოფილი მთელი მოსახლეობის სრული წარმომადგენლობა, როგორც პოლიტიკური, ისე ტერიტორიული ნიშნით, ბიკამერალიზმის იდეა აზრს კარგავდა. ერთპალატიანი პარლამენტის მომხრეები მიიჩნევდნენ, რომ კონსტიტუციაში უნდა არსებულიყო ორპალატიანი პარლამენტის პერსპექტივა, რომლის ამოქმედება დაკავშირდებული იქნებოდა სწორედ „შესაბამისი პირობების“ დადგომასთან. ჯგუფის წევრთა ეს ნაწილი ბიკამერალურ პარლამენტს მხოლოდ ტერიტორიულ წარმომადგენლობასთან აკავშირებდა და უნდა ვივარაუდოთ, რომ კონსტიტუციურ ფრაზაში „შესაბამისი პირობები“, სწორედ საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულ აღდგენას გულისხმობდა.

საკონსტიტუციო კომისიის საკანონმდებლო ხელისუფლების ჯგუფის მოსაზრებებში ნათქვამია, რომ „საქართველოს მოსახლეობის იმ ნაწილის ინტერესების დაცვაც კი, რომელიც გასაგები მიზეზების გამო არ ცხოვრობს საკუთარ ტერიტორიაზე, შესაძლებელია, ასევე, ერთპალატიანი პარლამენტის პირობებში, გონივრულად გაწერილი პარლამენტის დაკომპლექტების წესის საფუძველზე, რომელშიც გათვალისწინებული იქნება საქართველოს ყველა ტერიტორიული ერთეულის მაქსიმალური და ადეკვატური წარმომადგენლობა. სამაგიეროდ, არ დადგება ბიკამერალიზმის ნეგატიურ მხარეებთან ბრძოლის აუცილებლობა.“³⁷ თუ საკითხის გააზრება ამ კუთხით მოხდებოდა, მაშინ მთავარი არა ორპალატიანი პარლამენტის იდეა, არამედ საარჩევნო სისტემა გახდებოდა.

როგორც ვხედავთ, ჯგუფის წევრთა არგუმენტები უნიკამერალიზმის სასარგებლოდ საკმაოდ ლოგიკურად იყო დასაბუთებული, თუმცა, მაინც, პასუხგაუცემელი რჩებოდა კითხვა: თუ

³⁵ იხ. საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 23 ივნისის №2348 ბრძანებულება „საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ“.

³⁶ საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის სხდომა №1, 5-6.08.2010 წ.

³⁷ საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის სხდომა №1, 5-6.08.2010 წ.

წარმომადგენლობის უზრუნველყოფის მთავარი განმსაზღვრელი საარჩევნო სისტემაა, მაშინ რატომ ვტოვებთ ბიკამერალიზმს საქართველოს კონსტიტუციის პირველ თავში კონსტიტუციური წყობის ფუძემდებლურ პრინციპად?

ორპალატიანი პარლამენტი, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, სხვა მნიშვნელოვან სოციალურ დატვირთვასაც ატარებს. მხედველობაში გვაქვს საკანონმდებლო პროცესის დახვეწა, საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობის უწყვეტობა და სხვ. საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში პროექტიც კი იყო მომზადებული, რომელიც ნორმატიულად ასახავდა პალატებს შორის უფლებამოსილების გადანაწილებას, თუმცა, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საბოლოოდ მასზე აქცენტი არ გაკეთებულა და 2013 წლისათვის რედაქტირებულ საქართველოს კონსტიტუციაში კვლავ უნიკამერალური პარლამენტია მოცემული მე-3 თავში, ბიკამერალიზმის პერსპექტივით კონსტიტუციის მე-4 და 49-ე მუხლებში.

ბიკამერალიზმის წინაპირობათა ინტერპრეტაციის მრავალფეროვნება თავად კონსტიტუციის მე-4 მუხლში გამოყენებული ფრაზების ზოგადი და მრავალინტერპრეტირებადი შინაარსითაა განპირობებული.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის პრობლემატური ფრაზა „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნა“ მთავარი წინაპირობაა, რომლის დაკმაყოფილების შემთხვევაშიც, სავარაუდოა, რომ ქვეყანაში ორპალატიანი პარლამენტის იდეა განხორციელდება. აღნიშნული ფრაზა, ყველაზე მეტი ალბათობით, ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას გულისხმობს. კონსტიტუციური კანონმდებელი ზედა პალატის ფორმირებისას მიანიშნებს, რომ დეპუტატები აირჩევიან აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებიდან, აგრეთვე, სხვა ტერიტორიული ერთეულებიდან. ეს მიზანმიმართულად მიუთითებს იმაზე, რომ საქართველოს პარლამენტის ზედა პალატა - სენატი ტერიტორიული წარმომადგენლობის პრინციპის სტრუქტურული რეალიზაციის ფორმაა. საკანონმდებლო ორგანოს ფორმირების აუცილებელი პირობა პირდაპირ კავშირშია ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს სახელმწიფოს იურისდიქციის აღდგენასთან.

ის, რომ საქართველოს მომავალი პარლამენტის ზედა პალატა - სენატი ქვეყნის ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წარმომადგენლებით იქნება დაკომპლექტებული (გარდა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისა), მხოლოდ იმის მანიშნებელია, რომ სახელმწიფოს სურვილია, უზრუნველყოს ხალხის თანაბარი, თუ გნებავთ - ორმაგი მონაწილეობა ცენტრალური საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელებაში, რათა უმრავლესობის გადაწყვე-

ტილებამ უმცირესობანი ამ თანამონაწილეობის გარეშე არ დატოვოს.

თუმცა, კონსტიტუციის მე-4 მუხლის ამ თითქოს უდავო რედაქციის ინტერპრეტირებისას ჩვენ კიდევ ერთი დილემას ვაწყდებით: ბიკამერალიზმის რეალიზაცია ტერიტორიული კონფლიქტების მოგვარების ხელშემწყობი ფაქტორია თუ ტერიტორიული მთლიანობის პრინციპის მოგვარების შემდგომ, ამ ტერიტორიული ერთეულების სტატუსთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტისას, მათი ჩართულობის გარანტი?! ზოგჯერ მიიჩნევენ, რომ ქართულ-აფხაზური კონფლიქტის მოგვარების პროცესში შესაძლებელია, ორპალატიანი პარლამენტის იდეა და კონფლიქტის მეორე მხარის სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ჩართულობის პერსპექტივის გაჩენა პოზიტიურ შესტად ჩაითვალოს კონფლიქტის მეორე მხარის მიერ და კონფლიქტის მოგვარების ხელშემწყობ ერთ-ერთ გარემოებად იქცეს.

საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის მოდელზე საუბარი არ წარმოადგენს ამ ნაშრომის მიზანს, თუმცა ბიკამერალიზმის კონსტიტუციური პრინციპი არ შეიძლება განვიხილოთ სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხთან კონტექსტის გარეშე.

ტრადიციულად, ბიკამერალური პარლამენტის ზედა პალატა ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობას უზრუნველყოფს. სახელმწიფო ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილებისას ხელისუფლების ქვედა რგოლი ტერიტორიულ ერთეულებს ეკუთვნის. რაც უფრო მეტია მათი ავტონომიურობა და დამოუკიდებლობის ხარისხი, მით უფრო გაზრდილია მათი მონაწილეობა ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში. ამის განხორციელება კი პარლამენტში მათი წარმომადგენლობით ხდება. მთელ რიგ ქვეყნებში ფედერაციის სუბიექტის შესახებ გადაწყვეტილება პარლამენტში ვერ მიიღება, თუ ზედა პალატაში ამ ერთეულის წარმომადგენელთა თანხმობა არ იქნა. ამასთან, იზრდება ადგილობრივი ინტერესების გათვალისწინება ცენტრალური ხელისუფლების განხორციელებისას: წარმომადგენლები ისეთი კანონების მიღებას ცდილობენ, რაც ტერიტორიულ ერთეულებს და იქ მცხოვრებ მოსახლეობას მდგომარეობას გაუმჯობესებს.

საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის პრობლემები და ქართული სინამდვილე იმაზე მიანიშნებს, რომ სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზების საკითხის მოწესრიგების კონსტიტუციურ-სამართლებრივ რეგლამენტაციაში ბიკამერალიზმის იდეამ საკუთარი პოზიტიური დანიშნულება უნდა იპოვოს. ბიკამერალიზმი საფუძველი უნდა გახდეს იმისა, რომ მოსახლეობას, კონკრეტული ტერიტორიული ერთეულისადმი “მიკუთვნების” საფუძველზეც ჰქონდეს საკუთა-

რი წარმომადგენლების არჩევის შესაძლებლობა, რომლებიც მათი “ტერიტორიული” ინტერესების დაცვას შეუწყობენ ხელს.

საქართველოს პარლამენტის ბიკამერალური ორგანიზების შემთხვევაში აფხაზეთში მცხოვრებ მოსახლეობას აუცილებლად ეყოლება (მუხლი 4, პ.3) წარმომადგენლობა ზედა პალატაში, რათა მათ საერთო-სახელმწიფოებრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობის მიღება შეძლონ. თუ ზედა პალატაში საქართველოს ავტონომიური ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობის ქვოტები, მათი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსიდან გამომდინარე, უფრო მაღალი იქნება (ანუ მათი მანდატების ოდენობა ავტონომიური სტატუსის ადეკვატური იქნება და არა მოსახლეობის პირდაპირპროპორციული ან სხვა ტერიტორიული ერთეულების თანაბარი), აღნიშნული შექმნის ავტონომიური ერთეულის მოსახლეობისათვის/ეთნოსისათვის უფრო მეტ გარანტიას, თავად იყვნენ ჩართულები მათ სტატუსთან დაკავშირებული, ასევე საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის სხვა საკითხების გადაწყვეტაში. “განსაკუთრებული კვოტა” ავტონომიური სტატუსის მქონე ტერიტორიული ერთეულებისათვის, ან მათთვის სპეციალური “განსაკუთრებული უფლებამოსილების” მინიჭება, შესაძლებელია, გულისხმობდეს მათ უფლებასა და შესაძლებლობას, ვეტო დაადონ ქვედა პალატის იმ გადაწყვეტილებებს, რომელიც მათ სტატუსს და საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხებს შეეხება.

აქვე უნდა ითქვას, რომ ბიკამერალიზმის იდეა სახელწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ნებისმიერი მოდელის (ფედერალიზმი, რეგიონალიზმი, უნიტარიზმი) ფარგლებში შეიძლება იქნას გათვალისწინებული. მთავარია, რომ არსებობდეს მოსახლეობის ტერიტორიული წარმომადგენლობის უზრუნველყოფისა და მათი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვის შესაძლებლობა, ასევე, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დაცვით სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების შესაძლებლობა, რათა გაძლიერდეს საკანონმდებლო ორგანოს სტატუსი და როლი საზოგადოებრივ ცხოვრებასა და ხელისუფლების ტრიადაში.

არ შეიძლება, არ შეეხებოდეს საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლში არსებულ ჩანაწერს, რომლის მიხედვითაც, ბიკამერალური პარლამენტის პერსპექტივა ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირებასაც დაუკავშირდა. 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებისას ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა ქვეყანაში არ იყო ჩამოყალიბებული, თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში, 2006 წლიდან, ანუ 2009-2010 წლების კონსტიტუციურ რეფორმამდე, „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ ძირითადი პრინციპების შესაბა-

მისად უკვე ჩამოყალიბებული იყო. აქედან გამომდინარე, უპასუხოდ დარჩა კითხვა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირება, საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლში, როგორც ბიკამერალურ სისტემაზე გადასვლის წინაპირობა, რატომ იქნა შენარჩუნებული 2009-2010 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგაც?

ჩვენი აზრით, ადგილობრივი თვითმმართველობა, თავისი არსით, რაც მდგომარეობს ადგილობრივი მოსახლეობის უფლებასა და შესაძლებლობაში, უშუალოდ ჩაერთონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების ადგილზე, პირდაპირ ან წარმომადგენლების მეშვეობით გადაწყვეტაში, არ უნდა უკავშირდებოდეს პარლამენტის ფორმირების წესსა და მის სტრუქტურას. ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფო ხელისუფლებასთან ერთად საჯარო ხელისუფლებას წარმოადგენს, მაგრამ მისგან მკაფიოდ გამიჯნული კონსტიტუციური ინსტიტუტია; ადგილობრივი თვითმმართველობა არ უნდა წარმოვიდგინოთ, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების ვერტიკალში მყოფი ინსტიტუტი, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების ადგილზე წარმომადგენლობას უზრუნველყოფს. ის სახელმწიფო ხელისუფლების პარალელურად მოქმედი ხელისუფლებაა, რომლის უფლებამოსილებებიც გამიჯნულია სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებამოსილებებისაგან. შესაბამისად, არსის თვალსაზრისით რთულია მსჯელობა, თუ რა კავშირი აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ბიკამერალურ პარლამენტთან. თუმცა, აქ შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ კონსტიტუციური კანონმდებელი ცდილობდა ბიკამერალიზმი დაეკავშირებინა არა მხოლოდ საქართველოს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიულ ავტონომიურ ერთეულებთან, არამედ ასევე საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებთანაც, სადაც სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება. ამ ინტერპრეტირებით, სენატის ფორმირება დაუკავშირდება არა მხოლოდ მსხვილ ტერიტორიულ ერთეულებს, არამედ მთავარი საფუძველი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული განსახლების მიხედვით მოსახლეობის წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა იქნება.

ბიკამერალიზმის კონსტიტუციურ იდეაზე საუბრისას ორიოდ ციტირებით უნდა შევეხეთ ორპალატიანი პარლამენტის ფორმირების წესსაც, ვინაიდან პარლამენტის ბიკამერალურობასა და მისი ფორმირებისას გამოყენებულ საარჩევნო სისტემასა და პალატათა რიცხოვნებას შორის კავშირი აშკარად იკვეთება. ამასთან, ჩვენი დაკვირვებით, ორპალატიან პარლამენტში პალატების ფორმირების ზოგადი წესი და რაოდენობა ბიკამერალიზმთან დაკავშირებულ კიდევ ერთ დილემას წარმოადგენს.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი ითვალისწინებს ქვედა პალატის არჩევას პროპორციული წესით, ხოლო მესამე პუნქტიდან გამომდინარეობს, რომ ზედა პალატა ძირითადად ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წარმომადგენლებისგან დაკომპლექტდება.

რესპუბლიკის საბჭოს პროპორციული წესით ფორმირება ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გარანტიაა იმისა, რომ ქვეყნის პარლამენტის ქვედა პალატაში პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლობა იქნება უზრუნველყოფილი. ეს, თავისთავად, გაზრდის პოლიტიკური პარტიების როლს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ქართულმა გამოცდილებამ აჩვენა, რომ პარლამენტის საკმეოლობაში ყველაზე აქტიურები პარტიული სიებით მოხვედრილი წარმომადგენლები არიან; შესაბამისად, პარლამენტის ქვედა პალატაში გამარჯვებისთვის იბრძოლებს პოლიტიკური საარჩევნო სუბიექტი, რომელიც უმრავლესობით მოსვლის შემთხვევაში აიღებს სრულ პასუხისმგებლობას სახელმწიფოს მმართვეაზე, აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაზე, ვინაიდან კონსტიტუციაში ბოლოს განხორციელებული ცვლილებების მიხედვით, აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირებას პარლამენტში უმრავლესობის მქონე (მოსული) პოლიტიკური სუბიექტი მოახდენს.

ამასთან, საგულისხმოა, რომ მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე ასარჩევი წევრების რაოდენობა საქართველოს კონსტიტუციის დღევანდელი რედაქციის მიხედვით, ემთხვევა თვითმმართველი ერთეულების რაოდენობას და ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქიც თვითმმართველი ერთეულის საზღვრების მიხედვით არის შექმნილი. ჩვენ ზემოთ უკვე გამოვხატეთ ჩვენი ნეგატიური ხედვა თვითმმართველი ტერიტორიული ერთეულების პარლამენტის სტრუქტურასთან დაკავშირების თაობაზე. ყურადღებას ვამახვილებთ იმაზე, რომ არსებულ სისტემაში არ არის გათვალისწინებული ოკუპირებული ტერიტორიებიდან ასარჩევი წევრები იმ მოტივით, რომ საქართველოს სახელმწიფოს იურისდიქცია ამ ტერიტორიებზე არ ვრცელდება. არადა, ორპალატიანი პარლამენტის ფორმირება და დღეისათვის ოკუპირებული ტერიტორიების საპარლამენტო წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა პარლამენტის ზედა პალატაში (თუნდაც თავისუფალი/დაუკავებელი მანდატების სახით) შესაძლოა, ადამიანებისთვის (მათ შორის აფხაზებისთვის, ოსებისთვის), რომლებიც ამ ტერიტორიებზე ცხოვრობენ, სამართლებრივად გაფორმებული ერთგვარი პოლიტიკური დაპირება იყოს, რომ მათ ქართული სახელმწიფოს მშენებლობისა და ხელისუფლების განხორციელების პროცესში ჩართვისთვის გარანტირებული ადგილები აქვთ პარლამენტის ზედა პალატაში (და არა უნიკამერალურ პარლამენტში, სადაც პარლამენტის საერთო რაოდენობის გათვალისწინებით, ბუ-

ნებრივია, ამ უმცირესობათა თუ ავტონომიური ერთეულების წარმომადგენლობითი კვოტა ვერ იქნებოდა ისეთი საგულისხმო, რომ მისაღები გადაწყვეტილების შინაარსზე მოახდინოს ზემოქმედება).

საქართველოს კონსტიტუცია აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების გარდა, საიდანაც სენატის წევრები უნდა აირჩნენ, სხვა ტერიტორიულ ერთეულებს არ ასახელებს, თუმცა უნდა ვივარაუდოთ, რომ კონსტიტუცია სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში იმ ტერიტორიულ ერთეულებს გულისხმობს, რომელთაგანაც თავად საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორია შედგება. მხედველობაში გვაქვს მხარეები (9 მხარე), აგრეთვე, დედაქალაქი, რომელიც არ შედის არცერთი მხარის შემადგენლობაში. ამასთან, ჩვენი ღრმა რწმენით ტერიტორიული წარმომადგენლობის კვოტების განსაზღვრისას მხედველობაში, უპირატესად, ტერიტორიული ერთეულის სტატუსი უნდა იქნას მიღებული და მხოლოდ ამის შემდეგ - მოსახლეობის ოდენობა. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის, აგრეთვე შიდა ქართლის მხარის, რომლის შემადგენლობაშიც ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორია და მოსახლეობა შედის, წარმომადგენლობითი კვოტა პარლამენტის ზედა პალატაში – სენატში, შესაძლებელია იყოს გაცილებით მაღალი, უფრო ადეკვატური ტერიტორიული ერთეულის სტატუსისა, ასევე, უფრო მისაღები საქართველოს იმ მოსახლეობისათვის, რომელსაც გამაფრებელი ეთნიკური (ეროვნული) თვითგამორკვევის პროცესი ახასიათებთ.

საქართველოს კონსტიტუციაში საქართველოს პარლამენტის წევრთა რაოდენობა და მათი არჩევის წესი რამდენჯერმე შეიცვალა. 2008 წლის მოწვევის პარლამენტი 150 წევრისაგან შედგება, პროპორციული და მაჟორიტარული წესით არჩეული 75/75 დეპუტატისაგან, თუმცა პროპორციული და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემების გამოყენებით ასარჩევი დეპუტატების თანაფარდობასთან დაკავშირებით პოლიტიკურ ძალებს შორის დისკუსია დღემდე მიმდინარეობს და მაჟორიტარული წესით ასარჩევ დეპუტატთა რაოდენობა 73-დან 83-მდე მერყეობს.³⁸

ბიკამერალიზმმა, ჩვენი აზრით, საარჩევნო სისტემის დახვეწაზე მიმდინარე პოლიტიკური დებატები მოცემულ ეტაპზე არსებულ პოლიტიკურ ძალებს შორის პოლიტიკური შეთანხმების ფორმირებიდან,

³⁸ 2011 წლის დეკემბრისათვის პოლიტიკურ საარჩევნო სუბიექტებს შორის შემდგარი შეთანხმებით, ახალგორისა და ლიახვის საარჩევნო ერთმანდატიანი ოლქების ტერიტორიების ოკუპირების ფაქტის გათვალისწინებით, საქართველოს კონსტიტუციის 49-ე მუხლის პირველი პუნქტის ახალი რედაქციის შესაბამისად, რომელიც ძალაში შევა 2012 წლის მორტიო საპარლამენტო არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმის გამოქვეყნებიდან, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის გამოყენებით აირჩევა პარლამენტის 73 წევრი, ხოლო პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე – 77.

შესაძლებელია, კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სისტემურ დავაში გადაიყვანოს, რომლის გადაწყვეტაც გამოირიცხავდა საქართველოს პარლამენტის რიცხოვნების საკითხის მოახლოებულ მორიგ საპარლამენტო არჩევნებთან დაკავშირების ნეგატიურ პრაქტიკას.

ყველა ფაქტორის, მათ შორის, ფინანსური ასპექტების გათვალისწინებით, ვფიქრობთ, საქართველოს პარლამენტის ორივე პალატაში წევრთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 150-ს. რესპუბლიკის საბჭო უნდა შედგებოდეს პროპორციული წესით არჩეული 100 დეპუტატისაგან, ხოლო სენატი - მაჟორიტარული წესით საქართველოს მსხვილი (მხარეები, თბილისი) და განსაკუთრებული - ავტონომიური სტატუსის მქონე ტერიტორიული ერთეულებიდან პირდაპირი წესით არჩეული 45 და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისაგან.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მიხედვით, ორპალატიანი პარლამენტის ამოქმედების შემდეგ პალატების შემადგენლობას, უფლებამოსილებასა და არჩევის წესს განსაზღვრავს ორგანული კანონი. იმაზე მსჯელობა, თუ რამდენად გამართლებულია აღნიშნული მიდგომა, შესაძლებელია მხოლოდ მას შემდეგ, რაც ნორმის ანალიზს მოვახდენ. თანამედროვე მსოფლიოს კონსტიტუციები თავად აწესრიგებენ ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებს, როგორიცაა პარლამენტის სტრუქტურა, უფლებამოსილებები. შესაბამისად, ჩნდება ლეგიტიმური კითხვა, რა სამართლებრივი ნაბიჯების გადადგმაა საჭირო ბიკამერალიზმის ამოქმედებისთვის? საკმარისია თუ არა ორგანული კანონის მიღება ან მხოლოდ კონსტიტუციის შეცვლა? ვფიქრობთ, ბიკამერალიზმის ამოქმედებას აუცილებლად დასჭირდება კონსტიტუციაში შესაბამისი ცვლილებების შეტანა, მაგალითად, კონსტიტუციის მესამე თავში, რომელიც საქართველოს პარლამენტის სტატუსისა და ფუნქციების კონსტიტუციურ რეგლამენტაციას შეეხება, მითუმეტეს, რომ კონსტიტუციის ერთ-ერთი ამოცანა სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მისი უმაღლესი ორგანოების ორგანიზაცია და სამართლებრივი რეგლამენტაციაა. ჩვენი აზრით, სპეციალური ორგანული კანონის მიღება ორპალატიანი პარლამენტის ფორმირებასთან დაკავშირებით ზედმეტია. საქართველოს პარლამენტის ბიკამერალური სისტემა, შემადგენლობა და კომპეტენციები საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 თავში საჭიროებს განსაზღვრას; თავად პალატათა ფორმირების საკითხი საქართველოს საარჩევნო კოდექსის რეგულირების საგანია, ხოლო პალატათა მუშაობის წესი - მათ მიერვე მიღებული რეგლამენტებისა.

ორპალატიანი პარლამენტის იდეა, პალატათა სხვადასხვა უფლებამოსილების ვადით, ბუნებრივად ითვალისწინებს პოლიტიკურ ძალებს შორის დაპირისპირებისა და პოლიტიკური კრიზისის არსებობის შემთხვევაში მოსახლეობის შესაძლებლობას, მორიგი ზე-

და ან ქვედა პალატის მოახლოებულ არჩევნებში დააფიქსიროს, თუ რომელ პოლიტიკურ ძალას ანდა რა პოლიტიკურ მისწრაფებებს უჭერს მხარს და ამით განმუხტოს პოლიტიკური კრიზისისაკენ მიმართული დაძაბულობა ხელისუფლებასა და ხალხს შორის. ნებისმიერი ხელისუფლება და პოლიტიკური ძალა შეპოჭილია საზოგადოებრივი აზრით, რადგანაც მთავარი, ვინც გასცემს გადაწყვეტილების მიღების მანდატს, სწორედ ხალხია.

ბიკამერალიზმის კონსტიტუციური რეგლამენტაცია, შესაძლებელია, ხშირად პოლიტიკური კრიზისის დაძლევისა და პოლიტიკური პლურალიზმის განვითარების ხელშემწყობი აღმოჩნდეს. ქართული რეალობა მუდმივად გამოირჩეოდა პოლიტიკური დაძაბულობებითა და მღელვარებით, რაც ქუჩის აქციების დროს ქვეყნის პოლიტიკური ხელისუფლების დამხობისა და მათი რევოლუციური გზით შეცვლის მოწოდებებში გამოიხატებოდა. ხელისუფლების რომელიმე შტოში სისტემური ცვლილებებისა და პოლიტიკური რეალობის გარდაქმნის შესაძლებლობა, არა რომელიმე კონკრეტული ინსტიტუტის გადაწყვეტილებაზე უნდა იყოს დამოკიდებული, არამედ საზოგადოებაზე. ხელისუფლების წყარო „ხალხი“ ამ ყველაფერს არჩევნების გზით უნდა ახორციელებდეს. არჩევნები კი დემოკრატიული სახელმწიფოს განუყოფელი ნაწილია და პოლიტიკური ჩართულობის უაღრესესი სახეა შესაძლებლობა. ამ დასაბუთებით, ვფიქრობთ, საქართველოს პარლამენტის რესპუბლიკის საბჭოსა და სენატის უფლებამოსილების ვადები განსხვავებული უნდა იყოს: რესპუბლიკის საბჭო უნდა აირჩეოდეს 4 წლის ვადით, ხოლო სენატი - 6 წლის ვადით.

საქართველოში პარლამენტის ბიკამერალურმა ორგანიზაციამ, ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობის გარდა, შესაძლებელია, რამდენიმე სხვა არსებითი ფუნქციაც შეასრულოს.

აღიარებულია, რომ ორპალატიანი პარლამენტის პირობებში არ არსებობს “შეუზღუდავი დემოკრატიის” საფრთხე. ერთპალატიანი პარლამენტის ნაკლად, მით უმეტეს, თუ მისი ფორმირებისას პრიორიტეტულად პროპორციული საარჩევნო სისტემა გამოიყენება, ითვლება ის, რომ მის ხელში თავმოყრილია მთელი საკანონმდებლო ხელისუფლება და არ არსებობს მის მიერ განხორციელებული კანონშემოქმედებითი საქმიანობის მაკონტროლებელი ორგანო (პრეზიდენტის სუსპენზური ვეტო, მისი პარლამენტის მიერ გადალახვის შესაძლებლობით, შემაკავებელ ეფექტურ ბერკეტად ნაკლებად გამოედება); პარტიული (ქვედა) პალატა კი ტრადიციულად შეპოჭილია პოპულისტური და ნაქარვეი გადაწყვეტილებების მიღების სურვილით, რაც, ზოგჯერ, განსაკუთრებით წინასაარჩევნო ბატალიების წინ, სამთავრობო პოლიტიკაშიც კპოვებს ხოლმე ასახვას. აღნიშნული ვითარების განვითარების შესაძლებლობა ბიკამერალიზმითა

და ზედა პალატის არსებობით, ხშირ შემთხვევაში, შესაძლებელი ხდება.

ბიკამერალური პარლამენტის შემთხვევაში ქმედითი ზედა პალატა აკონტროლებს და ბოჭავს ქვედა პალატას საკანონმდებლო ხელისუფლების ნებისმიერი სახის მონოპოლიისაგან. ტრადიციულად, ორპალატიანი პარლამენტების მქონე ქვეყნებში, მთავრობა ანგარიშვალდებულია და პასუხისმგებელია ქვედა პალატის წინაშე, თუმცა ისიც გასათვალისწინებელია, რომ ბიკამერალიზმი იძლევა შესაძლებლობას, პარლამენტის ქვედა პალატაში უმრავლესობით მყოფი პოლიტიკური ძალა და მის მიერ ფორმირებული მთავრობის საქმიანობა დაბალანსდეს, განსხვავებული წესითა და ვადით არჩეული ზედა პალატით. ზედა პალატას ამ დროს შესაძლებლობა ექნება გააკონტროლოს ქვედა პალატის საქმიანობა, მისი საქმიანობის დაბალანსებით, ზემოქმედება მოახდინოს ქვედა პალატის მიერ ფორმირებული მთავრობის საშინაო და საგარეო პოლიტიკაზე და თავიდან აიცილოს, ან თუნდაც, შეამციროს რეალური პოლიტიკური ძალაუფლების ერთი პოლიტიკური ძალის მიერ სრულად ხელში აღების შანსები. ბიკამერალიზმი ქმნის დაბალანსებულ სისტემას, რათა ძალაუფლება არ იყოს თავმოყრილი რომელიმე კონკრეტული ინსტიტუციისა თუ პოლიტიკური ძალის ხელში.

ასევე, საგულისხმოა ის, რომ ბიკამერალიზმის დროს საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობის ინსტიტუციური უწყვეტობაა უზრუნველყოფილი. საპარლამენტო და ნახევრად საპარლამენტო რესპუბლიკებში, როგორც წინა თავში მოცემული შედარებით-სამართლებრივი ანალიზში ვნახეთ, ხშირია პოლიტიკური კრიზისები (მთავრობის ფორმირებასთან, მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადებასთან ან, პირიქით, მისთვის ნდობის გამოცხადებასთან, საბიუჯეტო ან სხვა საკანონმდებლო აქტის მიღებასთან დაკავშირებით), როდესაც არსებობს დაპირისპირება აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ორგანოებს შორის. ასეთ ვითარებაში სახელმწიფოს მეთაური, პრეზიდენტი, იძულებული ხდება, ამოქმედოს არბიტრის ფუნქციები და კრიზისის დასაძლევად, დაითხოვოს წარმომადგენლობითი ორგანო ან მისი ქვედა პალატა და ხელისუფლების სუვერენს – ხალხს მიმართოს ახალი არჩევანის გასაკეთებლად. საკანონმდებლო ორგანოს დათხოვნის შემთხვევაში, ქვეყანა დროებით შეიძლება აღმოჩნდეს კანონშემოქმედებითი ინსტიტუტის გარეშე, რაც თავისთავად სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებისას უამრავ პრობლემას ქმნის. ბიკამერალური საპარლამენტო სისტემები ამისგან დაზღვეულები არიან, რადგანაც პრეზიდენტი, როგორც წესი, მხოლოდ ქვედა პალატის დათხოვნის უფლებით სარგებლობს. ამ დროს კი უზრუნველყოფილი ხდება საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობის ინსტიტუციური, შეზღუდულად - ფუნქციური უწყვეტობაც. აღსანიშნავია,

რომ პალატების უფლებამოსილებები ხშირად ერთმანეთს არ ემთხვევა, რაც კიდევ უფრო ამყარებს ზემოთქმულს.

ქართულ სინამდვილეში პოლიტიკური კრიზისების არსებობა, სამწუხაროდ, ხშირია. ხელისუფლების დანაწილების მოქმედი მოდელი იძლევა შესაძლებლობას, კრიზისის დროს საქართველოს პრეზიდენტმა დაითხოვოს პარლამენტი. ზედა პალატის არსებობა კი, შესაბამისი კონსტიტუციური რეგლამენტაციის შემთხვევაში, შესაძლებელს გახდიდა, საკანონმდებლო ხელისუფლება ინსტიტუციურ დონეზე, თუნდაც ერთი პალატის სახით შენარჩუნებულიყო, საკუთარი ექსკლუზიური ფუნქციებით.

ბიკამერალური პარლამენტის ერთ-ერთი პალატის დათხოვნის შემთხვევაში, როგორც წესი, მეორე პალატა არ არის ხოლმე უფლებამოსილი, განახორციელოს საკანონმდებლო პროცესი (დაკავდეს კანონშემოქმედებითი საქმიანობით), თუმცა პარლამენტის ქვედა პალატის დათხოვნის შემთხვევაში, განსაკუთრებული საკანონმდებლო კომპეტენციები მაინც შესაძლებლად მიგვაჩნია, გადანაწილდეს პარლამენტის ზედა პალატასა და სახელმწიფოს მეთაურს შორის. ჩვენი აზრით, განსაკუთრებული დროებითი საკანონმდებლო რეჟიმი, რა თქმა უნდა, შესაბამისი კონსტიტუციური რეგლამენტაციის შემთხვევაში, გამონაკლისის სახით ქვედა პალატის არარსებობის პირობებშიც შეიძლება განხორციელდეს, მით უფრო, რომ ასეთ განსაკუთრებულ და დროებით საკანონმდებლო რეჟიმს ქართული კონსტიტუცია უკვე იცნობს.

საქართველოს კონსტიტუციის 50-ე მუხლის მე-3¹ მუხლის შესაბამისად, პარლამენტის დათხოვნის შესახებ პრეზიდენტის ბრძანებულების ამოქმედებიდან ახლადარჩეული პარლამენტის პირველ სხდომაზე დათხოვნილი პარლამენტი იკრიბება პრეზიდენტის მიერ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შემთხვევაში მხოლოდ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დამტკიცების ან/და საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გაგრძელების საკითხის გადაწყვეტად, რის შემდეგადაც საქმიანობას წყვეტს. საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის ი) ქვეპუნქტის შესაბამისად, საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოსცემს კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს, რომლებიც მოქმედებს შესაბამისად საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დამთავრებამდე. დეკრეტები წარედგინება საქართველოს პარლამენტს, როცა იგი შეიკრიბება. საქართველოს პრეზიდენტის მხრიდან ამ უფლებამოსილების გამოყენება, ერთი მხრივ, გამართლებულია ქვეყანაში ამ დროს მოქმედი პირობებიდან გამომდინარე, როდესაც აუცილებელია სწრაფი დ ეფექტური გადაწყვეტილებების მიღება საკანონმდებლო დონეზე, თუმცა, მაინც, სასურველია, რომ ამ განსაკუთრებული დროებითი საკანონმდებლო რეჟიმის პირობებში

საკანონმდებლო კომპეტენციის განხორციელებისას საკანონმდებლო ხელისუფლების ინსტიტუციაშიც მიიღოს მონაწილეობა. ბიკამერალური პარლამენტი ამის საშუალებას ზედა პალატის დაუთხოვნელობის შემთხვევაში ცალსახად და მარტივად იძლევა.

ორპალატიანი პარლამენტის მოწინააღმდეგეები საუბრობენ ბიკამერალურ პარლამენტში საკანონმდებლო პროცესის გაჭიანურებაზე, თუმცა, როგორც წინა თავებში უცხოური პრაქტიკის ანალიზმა ცხადყო, თანამედროვე ბიკამერალიზმს, ამ დილემის დაძლევის საკმაოდ მოხერხებული მეთოდები აქვს გამოქმედებული. კანონშემოქმედება პარლამენტის ისეთი საქმიანობაა, რა დროსაც პალატები სავალდებულო წესით ფლობენ საკუთარ კომპეტენციებს. ზოგჯერ პალატათა საკანონმდებლო უფლებამოსილებები იდენტურია, ჯერ ერთი პალატა მსჯელობს კანონპროექტზე, შემდეგ – მეორე, ხოლო განსხვავების შემთხვევაში ინიშნება შემთანხმებელი კომისია, რომელიც საბოლოოდ ათანხმებს კანონპროექტის ტექსტს ან კონსტიტუციურად რეგლამენტირებულია ერთ-ერთი პალატის უფლებამოსილება, გადალახოს მეორე პალატის ვეტო/შენიშვნები. ამასთან, ზოგჯერ საკანონმდებლო პროცესის ძირითადი ტვირთი ერთ პალატას აკისრია, ხოლო მეორე პალატა გამარტივებული წესით (1 მოსმენით) ან “დუმილით” (არ განიხილავს კანონპროექტს განსაზღვრულ ვადაში, რაც კანონპროექტის მოწონებად ითვლება) კანონმდებლობს.

საქართველოში ბიკამერალური პარლამენტის ფორმირების შემთხვევაში მნიშვნელოვანი იქნება საკანონმდებლო პროცესის ბიკამერალური სისტემით განხორციელების ყველაზე ეფექტური კონსტიტუციური მოდელის შემუშავება. საკანონმდებლო პროცესის ეფექტურად და გაჭიანურების გარეშე განხორციელების მიზნით, მიგვაჩნია, რომ საქართველოს კონსტიტუციით მკაფიოდ უნდა გაიმიჯნოს საკითხები, რომელთა თაობაზეც ორივე პალატაში სავალდებულო წესით უნდა განხორციელდეს საპარლამენტო მოსმენები (განხილვები), საკითხებისგან, რომელთა შესახებაც საკანონმდებლო პროცესის ძირითადი ტვირთი რესპუბლიკის საბჭოს ექნება, ხოლო სენატი გამარტივებული პროცედურებით (“დუმილით” მოწონება, 1 მოსმენით დამტკიცება და სხვ.) იქნება ჩართული. აღნიშნული იდეის რეალიზაცია აუცილებლად მოითხოვს საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლით საქართველოს პარლამენტის ნაწილობრივ განსაზღვრული კომპეტენციის დაკონკრეტებასა და განაწილებას პალატების მიხედვით.

ეფიქრობთ, სენატის სავალდებულო განხილვასა და სრულყოფილი საკანონმდებლო შესაბამისი პროცედურების ჩატარებას უნდა დაექვემდებაროს:

- კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვა, კონსტიტუციური კანონების მიღება;
- კონსტიტუციური შეთანხმების დამტკიცება;
- საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიცირება, დენონსირება და გაუქმება;
- ორგანული კანონების მიღება;
- კანონის მიღება, თუ ის ეხება სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებს;
- ბიუჯეტის შესახებ კანონის მიღება.

ჩვენი აზრით, სხვა ყველა შემთხვევაში, სრულყოფილი საკანონმდებლო პროცესი რესპუბლიკის საბჭოში უნდა წარიმართოს. კანონპროექტის სამი მოსმენით მიღების შემდეგ, რესპუბლიკის საბჭოდან კანონპროექტი უნდა გადაეგზავნოს სენატს, რომელიც გამარტივებული წესით (1 მოსმენით) იმსჯელებს და 14 დღის ვადაში კენჭს უყრის კანონპროექტს. ეფიქრობთ, შესაძლებელი უნდა იყოს რესპუბლიკის საბჭოს მიერ მიღებული კანონპროექტის სენატში განხილვის გარეშე (სენატის მიერ 14 დღის განმავლობაში განუხილველად დატოვებით) “დუმილით” მიღებაც.

თუ კანონპროექტის განხილვისას ვერ მოხდება პალატებს შორის შეთანხმება, შესაძლებელი უნდა იყოს ერთობლივი შემთანხმებელი კომისიის/კომიტეტის შექმნა, რომლის შემადგენლობაში თანაბარი რაოდენობით ორივე პალატის წარმომადგენლები შევლენ; თუ ამ ფორმატშიც ვერ მოხერხდება კანონპროექტის რედაქციაზე შეთანხმება, საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება პარლამენტის ქვედა პალატას – რესპუბლიკის საბჭოს უნდა მიენიჭოს.

ჩვენი აზრით, საკანონმდებლო ინიციატივა მეტწილად ქვედა პალატაში უნდა დაიწყოს, თუმცა პარლამენტის ზედა პალატასა და მის წევრებს, ასევე, სასურველია, ჰქონდეთ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. რაც შეეხება კანონშემოქმედებითი პროცესის დაწყებას ზედა პალატაში, ეფიქრობთ, ეს განსაკუთრებულ შემთხვევებში უნდა ხდებოდეს, მაგალითად - სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებთან დაკავშირებით.³⁹

ბიკამერალურ პარლამენტში საკანონმდებლო პროცესის ჩვენ მიერ შემოთავაზებული განზოგადებული ხედვა, ვვარაუდობთ, რომ ბიკამერალიზმის მოწინააღმდეგეებს არ მისცემს შესაძლებლობას,

³⁹ სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციისა და ავტონომიური ტერიტორიული ერთეულის სტატუსთან დაკავშირებით, ავტონომიური სტატუსის მქონე ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობებისათვის სპეციალური შეყოვნებითი ვეტოს უფლების მინიჭებას, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ავტონომიური ტერიტორიული ერთეულების სტატუსის ხელშეუხებლობის გარანტის ფუნქციას ვანიჭებთ.

იმსჯელონ საკანონმდებლო პროცესის გაჭიანურებაზე. ჩვენი აზრით, “ბიკამერალური მოდელის” საკანონმდებლო პროცესი, თუ ის არ იქნება ხელოვნურად გაჭიანურებული, შესაძლებლობას მოგვცემს, ეუბასუხოთ ისეთ გამოწვევებს, როგორიცაა კანონშემოქმედებითი პროდუქტის ხარისხის ამაღლება, ავტონომიური ტერიტორიული ერთეულების ინტერესების დაცულობა და სხვ.

სწორედ, კონსტიტუციები მიჯნავენ ბიკამერალური პარლამენტების პალატათა კომპეტენციებს, რომელთან დაკავშირებითაც პალატები დამოუკიდებლად იღებენ გადაწყვეტილებებს და ამ უფლებამოსილებათა განხორციელებაში მეორე პალატა არ ერევა. ბიკამერალური პარლამენტების კომპეტენციების ანალიზისას, გამოიკვეთა რიგი კომპეტენციებისა, რომელიც ტრადიციულად ქვედა (ხალხის მიერ უშუალოდ არჩეულ) ან ზედა (ტერიტორიული ან სხვა პრინციპით წარმომადგენლობითი) პალატის უფლებამოსილებად განისაზღვრება.

დამკვიდრებული უცხოური პრაქტიკისა და რესპუბლიკის საბჭოს ფორმირების თავისებურების გათვალისწინებით, მიგვაჩნია, რომ მთავრობის ფორმირების, მთავრობაზე კონტროლის განხორციელებისა და მისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების (უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების) უფლებამოსილება, ასევე, ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის საბოლოო რედაქციით დამტკიცების კომპეტენცია რესპუბლიკის საბჭოს უნდა ჰქონდეს. რესპუბლიკის საბჭო წარმოადგენს პროპორციული წესით არჩეულ დეპუტატთა წარმომადგენლობას, რომელიც ქვეყნის პოლიტიკური კონფიგურაციის სარკეა. მოსახლეობა, რესპუბლიკის საბჭოს დეპუტატების არჩევით, არჩევანს აკეთებს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე, რადგანაც მთავრობის დამტკიცებაში მთავარი როლი ტრადიციულად სწორედ ქვედა პალატას ეკისრება. აღმასრულებელი ხელისუფლების რესპუბლიკის საბჭოს მიერ კონტროლის საჭიროება იმით აიხსნება, რომ სწორედ რესპუბლიკის საბჭო, როგორც მთავრობის ჩამომყალიბებელი პალატა, არის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მატარებელი აღმასრულებელი ხელისუფლების ეფექტურ განხორციელებაზე; შესაბამისად, მასვე უნდა მიეცეს საშუალება, ანგარიში მოსთხოვოს და პასუხისმგებლობა დააკისროს მთავრობას.

პრეზიდენტის იმპიჩმენტის საკითხის აღძვრისა და საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება, შესაძლებელია, პალატათა შორის ფუნქციურად გადანაწილდეს; პრეზიდენტის იმპიჩმენტის პროცედურა ცალსახად არ არის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი, არამედ, გარკვეულწილად პოლიტიკურ ელემენტებსაც შეიცავს. თავად პროცესის დაწყება და საკითხის აღძვრა პოლიტიკური მნიშვნელობისაა, ამიტომ ქვედა პალატას უნდა ჰქონდეს ექსკლუზიურად საკითხის აღძვრის უფლებამოსილება და იგი ერთგვარ

ბრალმდებლად უნდა გამოვიდეს. საბოლოო გადაწყვეტილება კი სენატმა უნდა მიიღოს.

ამასთან, ზედა პალატის სიძლიერის უზრუნველსაყოფად, ძირითადი საკადრო უფლებამოსილებები (მაგალითად, უზენაესი მოსამართლეების თანამდებობაზე განწესება, ცენტრალური საარჩევნო ადმინისტრაციის ფორმირება და სხვ.) სწორედ სენატის კომპეტენციას უნდა წარმოადგენდეს (გამონაკლისია საქართველოს კონტროლის პალატის თავმჯდომარის, საქართველოს სახალხო დამცველისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების არჩევა, რაც ვფიქრობთ, ორივე პალატის შეთანხმების საგანი უნდა იყოს).

ფუნქციათა და უფლებამოსილებათა პალატებს შორის ჩვენ მიერ შემოთავაზებული პრინციპების საფუძველზე გადანაწილების შემთხვევაში, ვფიქრობთ, მივიღებთ ძლიერ სენატს, რომელიც წარმომადგენლობითი საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელებისას საქართველოს პარლამენტის რესპუბლიკის საბჭოს ეფექტურ პარტნიორობას გაუწევს.

დასკვნა

ბიკამერალიზმის არსისა და პარლამენტის ბიკამერალური ორგანიზაციის თავისებურებათა ზოგადი ანალიზის საფუძველზე, ჩვენ იმ დასკვნამდე მივყავართ, რომ ბიკამერალიზმს გაცილებით მეტი პოზიტივი ახასიათებს, ვიდრე ნეგატივი. ბიკამერალიზმის ნეგატივზე განზოგადებული საუბარი პრაქტიკულად შეუძლებელია, ვინაიდან ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, კონკრეტული ქვეყნის თავისებურებათა გათვალისწინებით, ის სხვადასხვა შეიძლება იყოს.

ყველაზე ზოგადად, ბიკამერალიზმის ნაკლად მისი ხარჯიანობა შეიძლება ჩაითვალოს. ორივე პალატას სჭირდება ცალ-ცალკე აპარატი, სამუშაო ადგილი (შენობა). პალატების უფლებამოსილების ვადის განსხვავებულობისას, რაც უდავოდ ხელს უწყობს სახელმწიფოში დემოკრატიული პროცესების მიმდინარეობას და მოსახლეობის სწრაფად ცვლადი პოლიტიკური მისწრაფებისა თუ სიმპატიების დროულ ასახვას პარლამენტის შემადგენლობაში, დამატებითი ხარჯებია გასაღები საარჩევნო პროცესის უზრუნველსაყოფად. ბუნებრივია, პერმანენტული არჩევნები გარკვეულ ფინანსებთან იქნება დაკავშირებული.

საქართველოში ბიკამერალიზმის ამოქმედების სპეციფიკურ გამოწვევად რჩება, ასევე, სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის პრობლემების გადაუჭრელობა, თუმცა ოკუპირებული ტერიტორიების წარმომადგენლობის სენატში დროებით ვერარჩევის პირობებშიც, ბიკამერალურ საპარლამენტო მოდელზე გადასვლამ შესაძლოა, ხელი შეუწყოს კონფლიქტური რეგიონების ჩართვას კონფლიქტების მოგვარების პროცესში, რა თქმა უნდა, თუ ჩვენ ბიკამერალიზმს განვიხილავთ, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისა და დეოკუპაციის წინმსწრებ ინსტიტუციურ სტრუქტურას და არა დეოკუპაციის შემდგომ გარანტიას ავტონომიური ან სხვა ტერიტორიული ერთეულებისათვის, მონაწილეობა მიიღონ საერთო ეროვნული საკითხების გადაწყვეტაში.

თუმცა, მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, გვჯერა, რომ გარკვეული ზედმეტი ხარჯის გაღებაც შესაძლებელია, თუ ის იმ მიზნის პროპორციულია, რა მიზანსაც სახელმწიფოს მართვაში მოსახლეობის, მათ შორის, ავტონომიური ერთეულებისა და მსხვილი ტერიტორიული ერთეულების მეტი ჩართულობის უზრუნველყოფა, საკანონმდებლო ხელისუფლების გაძლიერება და, იმავედროულად, მისი შიდაბალანსის, ასევე, საპარლამენტო ხელისუფლების განხორციელების უწყვეტობის უზრუნველყოფა, დაბალანსებული გადაწყვეტილებების მიღების ხელშეწყობა და საკანონმდებლო პროდუქტის ხარისხის ზრდა, საპარლამენტო შრომის განაწილება და ბოლოს - პოლიტიკური სტაბილურობის ხელშეწყობა წარმოადგენს.

დანართები

ცხრილი №1*

რეგიონი	პარლამენტი			
	ერთპალატიანი		ორპალატიანი	
	ქვეყნების რაოდენობა	%	ქვეყნების რაოდენობა	%
ევროპა	26	59	18	41
აზია	30	64	17	36
ამერიკა	15	43	20	57
აფრიკა	31	58	22	42
ავსტრალია და ოკეანია	10	61	4	29

*Киселева Наталья Васильевна “История и География Современного Бикамерализма”; Геополитика и екодинамика регионов. 2009. Т.5. Вып.1. С.83-86. Раздел II. Прикладные Аспекты Екодинамики.

სრულად არჩეული ზედა პალატები			ნაწილობრივ არჩეული/ნაწილობრივ დანიშნული ზედა პალატები		დანიშნული ზედა პალატები
პირდაპირი წესით	არაპირ- დაპირი წესით	შერე- ული წესით	პირდა- პირი წესით	რაპირდა- პირი წესით	
არგენტინა ავსტრალია ბოლივია ბრაზილია ჩილე კოლუმბია ჩეხეთი დომინიკის რესპუბლიკა ჰაიტი იაპონია ლიბია მექსიკა ნიგერია პალაუ პარაგვაი ფილიპინები პოლონეთი რუმინეთი შვეიცარია ტაილანდი აშშ ურუგვაი	აგტრია ბოსნია- ჰერცეგოვინა კონგო ეთიოპია საფრანგეთი გაბონი გერმანია მაროკო ნამიბია პოლანდია პაკისტანი სლოვენია სამხრეთ აფრიკა სუდანი	ბელგია ესპა- ნეთი	იტალია ზიმბაბვე	ავღანეთი ალჟირი ბელარუსი ბოტსვანა ბურუნდი კამბოჯა კენია კონგოს დემოკრატიუ ლი რესპუბლიკა ფიჯის კუნძულები გრენადა იამაიკა იორდანია ლესოთო ომანი სანტა ლუსია ტრინიდადი და ტობაგო გაერთიანებუ ლი სამეფო იემენი	ანტიგვა და ბარბუდა ბაჰამა ბარბადოსი ბაჰრეინი ბელიზი კანადა კონგოს დემოკრატიუ ლი რესპუბლიკა ფიჯის კუნძულები გრენადა იამაიკა იორდანია ლესოთო ომანი სანტა ლუსია ტრინიდადი და ტობაგო გაერთიანებუ ლი სამეფო იემენი
22	14	2	2	18	17

*ელ.წყარო საფრანგეთის სენატის ოფიციალური ვებგვერდი:
http://www.senat.fr/senatsdumonde/introenglish.html

1. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I, ავტორთა კოლექტივი, რედაქტორი მელქაძე ოთარ, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, თბილისი, 2008.
2. მელქაძე ოთარ, კონსტიტუციონალიზმი, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია წიგნი XXI, თბილისი, 2008.
3. მელქაძე ოთარ, რამიშვილი ნუცა, გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, პოლიტიკურ-სახელმწიფოებრივი ლიტერატურის სერია წიგნი IX, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, თბილისი, მერანი, 1999.
4. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, ავტორთა კოლექტივი, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი გონაშვილი ვასილ, კავშირი “იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის”, “თბილისელები”, თბილისი, 2006.
5. ავთანდილ დემეტრაშვილი, ირაკლი კობახიძე, კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, საგ. სახლი “ინოვაცია”, 2011.
6. Patrice Gerald, Report on Second Chambers in Europe - Parliamentary Complexity or Democratic Necessity? European Commission For Democracy Through Law, Strasbourg, 26 November 2006.
7. Muthoo Abhinay / Shepsle Kenneth A., The Constitutional Choice of Bicameralism, 2007. Institutions and Economic Performance. (Elhanan Helpman, Ed.), Cambridge, MA: Harvard University Press.
8. Rosier Collan B., Separate but Equal: The Essence of American Bicameralism, Utraque Unum – Spring/Summer, Pg. 31-34, 2009.
9. Gerard Larcher, Speech: “Bicameralism in Europe”, Friday 26 February 2010 at 4 p.m.
10. Druckman James N. / Thies Michael F., The Importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration, American Journal of Political Science, Vol.46, No.4, Pp.760-771; Midwest Political Science Association, October 2002.
11. Diermeier Daniel / Eraslan Hulya / Merlo Antonio, Bicameralism and Government Formation, Revised February 2007
12. Suchocka Hanna, Bicameral Systems and Representation of Regions and Local Authorities: The Role of Second Chambers in Europe, Report on Improving the representation of regions and local authorities in Europe in a Second Chamber of Parliament – the Polish experience, Paris, 2008.
13. Onselen Peter van, Bicameralism and Representation: Partisanship and party expectations, School of International, Cultural & Community Studies Edith Cowan University, Refereed paper presented to the Australasian Political Studies Association Conference, University of Adelaide, 29 September - 1 October 2004.

14. Rybicki Elizabeth, Veto Override Procedure in the House and Senate, Congressional Research Service, CRS Report for Congress, Prepared for Members and Committees of Congress, July 19, 2010.

15. Madison James, The Federalist No. 10, The Utility of the Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection (continued), Daily Advertiser, To the People of the State of New York, Thursday, November 22, 1787.

16. Madison James, The Federalist No. 62, The Senate, Independent Journal, To the People of the State of New York, Wednesday, February 27, 1788.

17. Testa Cecilia, Facchini Giovanni, Reforming legislatures: Is one house better than two?, CESifo Working Paper no. 2659, July 31, 2008.

18. Treier Shawn, Problems in Comparing Preferences Across Institutions, Conference on Bicameralism, Duke University, March 27-28, 2009.

19. Bond Jon. R. / Fleisher Richard / Stonecash Jeffrey M., Bicameralism and Institutional Sensitivity to Party Change in the U.S Congress, 1900-2006, Prepared for the Conference on Bicameralism, Duke University, March 26-29, 2009.

20. Gabrilyan Roman, The Comparative analysis of the Development of Bicameralism in Former British Colonies and Russia, ANZLH E-Journal, 2006.

21. Preece Alun A., The Development of Bicameral Parliamentary Systems, Paper presented at the Australasian Law Teachers' Association annual conference hosted by Murdoch University School of Law, Perth, Western Australia September 29 - October 2 2002.

22. Mironov S. M., Bicameralism, Democracy and the Role of the Civic Society, 3. Meeting of the Association of European Senates, Ljubljana, 28 June 2002.

23. Russell Meg, Judging the White Paper Against International Practice of Bicameralism, In Fitzpatrick, A. (ed.), The End of the Peer Show?, Responses to the Draft Bill on Lords Reform, 2011.

24. Federalism in Russia, Edited by Khakimov Rafael Dr., John D. and Catherine T. MacArthur's Foundation, The Project «Perspectives of Federalism in Russia: Theoretical and Practical Aspects», Kazan, 2002.

25. One Chamber or Two? Legislative Research Series, National Democratic Institute for International Affairs, 1998

26. Patterson, Samuel C. and Anthony Mughan, eds., "Senates: Bicameralism in the Contemporary World", Ohio State Press, 1999.

27. Киселева Наталья Васильевна, История и География Современного Бикамерализма, Геополитика и екодинамика регионов. Т.5. Вып.1. С.83-86. Раздел II. Прикладные Аспекты Екодинамики, 2009.

28. Совет Федерации: Эволюция статуса и функций / Отв. ред. Л.В.Смирнягин М.: Институт права и публичной политики, 2003

29. Бикамерализм в европейских парламентах: учет интересов и согласование позиций. Материалы международного семинара/ Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. -№ 22 (215), 2003

ელექტრონული წყაროები:

1. საფრანგეთის სენატის ოფიციალური ვებგვერდი: Bicameralism around the world: position and prospects. <http://www.senat.fr>

2. <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>

3. <http://www.govtrack.us/congress/committee.xpd>

4. აშშ კონგრესის ოფიციალური ვებგვერდი: "Legislative Process: How a Senate Bill Becomes a Law" ელ.წყარო: www.senate.gov

5. გერმანიის ფედერალური რესპუბლიკის ბუნდესტაგის ოფიციალური ვებგვერდი: <http://www.bundestag.de/>

6. გერმანიის ფედერალური რესპუბლიკის ბუნდესრატის ოფიციალური ვებგვერდი: <http://www.bundesrat.de>

7. <http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/bogdanovskaia.pdf>

8. <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch12I.html>

9. <http://www.cluj-napoca.elsa.ro/en/bicameralism-vs-unicameralism-intr-un-stat-unitar>

10. რუსეთის ფედერაციის ფედერალური კრების სახელმწიფო სათათბიროს ოფიციალური ვებ-გვერდი: <http://www.duma.gov.ru/>

11. რუსეთის ფედერაციის ფედერალური კრების ფედერაციის საბჭოს ოფიციალური ვებ-გვერდი: <http://council.gov.ru/>

12. პოლონეთის რესპუბლიკის სეიმის ოფიციალური ვებ-გვერდი: <http://www.sejm.gov.pl/english.html>

13. პოლონეთის რესპუბლიკის სენატის ოფიციალური ვებ-გვერდი: <http://www.senat.gov.pl/en/>

Kakhi Qurashvili, Konstantine Chokoraia, Ana Buchukuri

Dilemmas of bicameralism

**Library of the Regional Centre for Research and promotion of
constitutionalism**

Eighth publication

**Batumi
2011**