



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის  
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის  
იურიდიული ფაკულტეტი

ზურაბ მაჭარაძის  
სადისერტაციო ნაშრომი  
სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად  
თემაზე:

მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლი  
ბიკამერალურ პარლამენტში  
(ქართულ პერსპექტივასთან კავშირში)

სამეცნიერო ხელმძღვანელები: გიორგი კვერენჩილაძე  
ივანე ჯავახიშვილის სახელობის  
თბილისის სახელმწიფო  
უნივერსიტეტის პროფესორი

ლუჩიო პეგორარო  
ბოლონიის უნივერსიტეტის პროფესორი

თბილისი  
2017

## სარჩევი

აბრევიატურა.....	7
შესავალი.....	8
თავი I. საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების არსი და საფუძვლები ბიკამერალურ პარლამენტში.....	18
1.1. ბიკამერალიზმი, როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოს სტრუქტურული მოწყობის ფორმა.....	18
1.1.1. ბიკამერალური პარლამენტის მახასიათებლები.....	18
1.1.2. წარმომადგენლობა ბიკამერალურ პარლამენტში.....	21
1.1.3. ბიკამერალური პარლამენტის უპირატესობანი.....	25
1.1.3.1. ტერიტორიული ერთეულების პალატა.....	26
1.1.3.2. სექტორული ინტერესების პალატა.....	26
1.1.3.3. ბიკამერალური პარლამენტი როგორც გარანტი.....	27
1.1.3.3.1. მონობიკამერალური „დიქტატურის“.....	27
1.1.3.3.2. ნაჩქარევი გადაწყვეტილებების.....	28
1.1.3.4. „ბრძენი“ პალატა.....	29
1.1.4. ბიკამერალური პარლამენტი თანამედროვე სამყაროში.....	30
1.1.4.1. სტატისტიკა.....	30
1.1.4.2. დინამიკა.....	32
1.2. მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლი.....	34
1.2.1. საპარლამენტო კონტროლის არსი და მნიშვნელობა.....	34
1.2.2. მთავრობა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში.....	36
1.2.3. საპარლამენტო კონტროლის ფორმები მთავრობის საქმიანობაზე.....	38
1.2.4. ორპალატიანი პარლამენტის როლი საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებაზე.....	40
1.3. ბიკამერალური პარლამენტის ჩამოყალიბებისა და საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების ისტორიული საფუძვლები.....	42
1.3.1. ბიკამერალიზმის თეორიული საფუძვლები და საპარლამენტო კონტროლის ნიშნები ანტიკურ სამყაროში.....	42
1.3.2. ბიკამერალური პარლამენტის ჩამოყალიბება ინგლისში.....	46
1.3.3. გენერალური შტატები.....	50
1.3.4. ბიკამერალური პარლამენტი და საპარლამენტო კონტროლი XIX საუკუნეში.....	52
1.3.5. მიდგომები მე-20 საუკუნეში და თანამედროვე ტენდენციები.....	55
თავი II. ბიკამერალური პარლამენტის სახეები და საპარლამენტო კონტროლის თავისებურებანი.....	59
2.1. ძლიერი და სუსტი ზედა პალატები.....	59
2.2. ფედერალური ბიკამერალიზმი.....	62
2.3. ბიკამერალური პარლამენტი უნიტარულ სახელმწიფოებში.....	65
2.4. ბიკამერალური პარლამენტი რეგიონალურ სახელმწიფოებში.....	69

2.5. კორპორატიული ბიკამერალიზმი.....	71
თავი III. ბიკამერალური პარლამენტის ფორმირების სახეები და მისი გავლენა მაკონტროლებელ ფუნქციაზე.....	74
3.1. პალატების ფორმირების წესი.....	74
3.1.1. პირდაპირი წესით არჩეული პალატები.....	74
3.1.2. არაპირდაპირი წესით არჩეული პალატები.....	75
3.1.3. შერეული სისტემის საფუძველზე დაკომპლექტებული ზედა პალატები..	78
3.1.4. გავლენა ბიკამერალური პარლამენტის მაკონტროლებელ ფუნქციაზე....	79
3.2. საარჩევნო სისტემები და მათი გავლენა ბიკამერალური პარლამენტის მაკონტროლებელ ფუნქციაზე.....	82
3.2.1. საარჩევნო სისტემები ბიკამერალურ პარლამენტში.....	82
3.2.1.1. ქვედა პალატების საარჩევნო სისტემები.....	82
3.2.1.2. ზედა პალატების საარჩევნო სისტემები.....	83
3.2.2. გავლენა ბიკამერალური პარლამენტის მაკონტროლებელ ფუნქციაზე.....	86
თავი IV. მთავრობის ფორმირება და მისთვის უფლებამოსილების შეწყვეტა ბიკამერალურ პარლამენტში.....	89
4.1. მთავრობის ფორმირების ფორმები.....	89
4.2. ნდობის ვოტუმის მექანიზმი ბიკამერალურ პარლამენტში.....	92
4.2.1. ნდობის ვოტუმი მთავრობის ფორმირებისას.....	92
4.2.2. ბიკამერალური პარლამენტის როლი მთავრობის ფორმირებასა და უფლებამოსილებების განხორციელებაში.....	93
4.2.3. მთავრობის ფორმირების კომპეტენციით აღჭურვილი პალატები.....	98
4.2.4. ორივე პალატის თანამონაწილეობა მთავრობის ფორმირების პროცესში.....	99
4.2.4.1. პროცესში მონაწილე პალატები.....	99
4.2.4.2. პალატების მონაწილეობის ფორმები.....	103
4.2.5. მთავრობის ფორმირების მონოკამერალური პროცედურები ბიკამერალურ პარლამენტში.....	105
4.3. უნდობლობის ვოტუმი ბიკამერალურ პარლამენტში.....	110
4.3.1. უნდობლობის ვოტუმის ფორმები.....	110
4.3.2. დესტრუქციული ვოტუმი ბიკამერალურ პარლამენტში.....	114
4.3.3. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურები ბიკამერალურ პარლამენტში.....	118
4.3.4. უნდობლობის ვოტუმში ჩართული პალატები.....	120
4.3.4.1. მონოკამერალური პროცედურები.....	120
4.3.4.2. ბიკამერალური პროცედურები.....	121
4.4. ნდობის ნეგატიური ვოტუმის განმხილველი პალატა.....	122
4.5. მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა ბიკამერალურ პარლამენტში.....	127
4.6. თანამედროვე ტენდენციები და გამოწვევები.....	128
4.7. იმპიჩმენტის პროცედურა.....	133
თავი V. კითხვა და ინტერპელაცია ბიკამერალურ პარლამენტში.....	137

5.1. საპარლამენტო კითხვები როგორც კონტროლის მექანიზმი.....	137
5.2. კითხვით მიმართვა ბიკამერალურ პარლამენტში.....	140
5.2.1. კითხვით მიმართვის უფლების არმქონე ზედა პალატები.....	140
5.2.2. კითხვით მიმართვის უფლებით აღჭურვილი პალატები .....	141
5.3. ინტერპელაცია ბიკამერალურ პარლამენტში.....	152
5.3.1. ინტერპელაციის არსი .....	152
5.3.2. ინტერპელაციის უფლებით აღჭურვილი პალატები .....	154
თავი VI. საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიები ბიკამერალურ პარლამენტში.....	157
6.1. საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიები, როგორც კონტროლის ეფექტური მექანიზმი.....	157
6.2. დროებითი საგამოძიებო კომისიების შექმნის კომპეტენციით აღჭურვილი პალატები ბიკამერალურ პარლამენტში.....	159
6.2.1. მონოკამერალური მექანიზმი .....	159
6.2.2. ზედა პალატების ჩართულობა.....	160
6.3. სხვა დროებითი კომისიები ბიკამერალურ პარლამენტში .....	162
თავი VII. საპარლამენტო კონტროლი საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში ბიკამერალურ პარლამენტში.....	164
7.1. საპარლამენტო კონტროლი საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში.....	164
7.2. ბიუჯეტის კანონის მიღება ბიკამერალურ პარლამენტში.....	165
7.3. აუდიტის სამსახური ბიკამერალურ პარლამენტში .....	168
7.3.1. აუდიტის სამსახური, როგორც საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის ორგანო .....	168
7.3.2. აუდიტის სამსახურის ანგარიშვალდებულება და კავშირი პალატებთან .....	169
თავი VIII. მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის სხვა ფორმები ბიკამერალურ პარლამენტში.....	177
8.1. მთავრობის საქმიანობის ანგარიშების განხილვა ბიკამერალურ პარლამენტში .....	177
8.2. კანონების აღსრულების კონტროლი ბიკამერალურ პარლამენტში .....	178
თავი IX. ბიკამერალური პარლამენტი საქართველოს პერსპექტივაში და საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები.....	185
9.1. ბიკამერალური პარლამენტი ქართულ სამართლებრივ რეალობაში.....	185
9.2. ბიკამერალური პარლამენტის იდეა საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციაში.....	187
9.3. საბჭოთა სოციალისტური საქართველო და ბიკამერალური პარლამენტი.....	189
9.4. ბიკამერალური პარლამენტი 1995 წლის კონსტიტუციაში .....	190
9.4.1. ბიკამერალური პარლამენტის იდეა კონსტიტუციაში .....	190
9.4.2. ბიკამერალური პარლამენტი და ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობა .....	191
9.4.2.1. ბიკამერალური პარლამენტი და ტერიტორიული მოწყობის ურთიერთმიმართება.....	191

9.4.2.2. ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის მიმართება	
ბიკამერალიზმის იდეასთან.....	194
9.5. ბიკამერალური პარლამენტი და საპარლამენტო კონტროლი მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში.....	197
9.6. სენატის როლი ქართული ბიკამერალური პარლამენტის პერსპექტივაში.....	199
9.7. სენატორი როგორც მაჟორიტარი დეპუტატი.....	205
9.8. საპარლამენტო კონტროლი ქართულ საკანონმდებლო სივრცეში.....	208
9.8.1. საპარლამენტო კონტროლის კონსტიტუციური საფუძველები.....	208
9.8.2. საპარლამენტო კონტროლის საკანონმდებლო საფუძველები.....	210
9.8.3. საპარლამენტო კონტროლის სარეგლამენტო საფუძველები.....	210
9.9. მთავრობის საქმიანობა როგორც საპარლამენტო კონტროლის ობიექტი.....	212
9.10. ნდობის ვოტუმი საქართველოს ბიკამერალურ პარლამენტში.....	214
9.10.1. ნდობის ვოტუმის კონსტიტუციური საფუძველები.....	214
9.10.2. ნდობის ვოტუმში ჩართული პალატები.....	217
9.11. უნდობლობის პროცედურა ქართულ ბიკამერალურ პარლამენტში.....	222
9.11.1. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის კონსტიტუციური საფუძველები.....	222
9.11.2. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი საქართველოს ბიკამერალურ პარლამენტში.....	224
9.12. მთავრობის მიმართ ნდობის არგამოცხადება.....	227
9.13. ნდობის გამოცხადება პრემიერ-მინისტრის ინიციატივით.....	228
9.14. მთავრობის ცალკეული წევრის პასუხისმგებლობის საკითხი.....	228
9.15. იმპიჩმენტი ქართულ ბიკამერალურ პარლამენტში.....	229
9.16. კითხვა და შეკითხვა ქართული ბიკამერალური პარლამენტის პერსპექტივაში.....	231
9.16.1. კითხვა და შეკითხვის სამართლებრივი მოწესრიგება საქართველოში..	231
9.16.1.1. კონსტიტუციური მოწესრიგება.....	231
9.16.1.2. სარეგლამენტო მოწესრიგება.....	233
9.16.2. კითხვისა და შეკითხვის დასმის პრაქტიკა.....	234
9.16.3. კითხვა და შეკითხვის მექანიზმი საქართველოს ბიკამერალურ პარლამენტში.....	235
9.17. საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიები ბიკამერალურ პარლამენტში.....	237
9.17.1. სამართლებრივი მოწესრიგება.....	237
9.17.1.1. საკონსტიტუციო მოწესრიგება.....	237
9.17.1.2. სარეგლამენტო მოწესრიგება.....	238
9.17.1.2.1. დროებითი საგამოძიებო კომისია.....	238
9.17.1.2.2. დროებითი კომისია.....	241
9.17.2. კომისიები ბიკამერალური პარლამენტის პერსპექტივაში.....	241
9.17.2.1. დროებითი საგამოძიებო კომისია.....	241
9.17.2.2. სხვა დროებითი კომისიები.....	243
9.18. კონტროლი საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში.....	244
9.18.1. ბიუჯეტის კანონის მიღება ბიკამერალურ პარლამენტში.....	245

9.18.2. აუდიტის სამსახურის ანგარიშგაღებულება ბიკამერალური პარლამენტის წინაშე .....	249
9.18.2.1. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საქართველოში .....	249
9.18.2.2. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ბიკამერალურ პარლამენტში .....	252
9.18.3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის განხილვა .....	252
9.19. მთავრობის ანგარიშის განხილვა ბიკამერალურ პარლამენტში .....	253
9.20. კანონის აღსრულების კონტროლი ბიკამერალურ პარლამენტში .....	254
დასკვნა .....	255
გამოყენებული ლიტერატურა .....	268

## აბრევიატურა

ე.წ.	–	ევრეთ წოდებული
ა.შ.	–	ასე შემდეგ
სას	–	სახელმწიფო აუდიტის სამსახური
რედ.,	–	რედაქტორი
პროფ.,	–	პროფესორი
იხ.,	–	იხილეთ
ინგ.,	–	ინგლისურად
ელ.,	–	ელექტრონული
ფურც.,	–	ფურცელი
ჟურნ.	–	ჟურნალი
პარლამენტი	–	საქართველოს პარლამენტი
მთავრობა	–	საქართველოს მთავრობა
საკონსტიტუციო სასამართლო	–	საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო
ვენეციის კომისია	–	ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიისათვის
საარჩევნო კოდექსი	–	საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“
Dott.	–	Dottore
n.	–	numero
отв., ред.,	–	ответственный редактор
M.,	–	Москва

ნაშრომში ქვეყნები მოიხსენიება შემოკლებული სახელებით: მაგ.: იტალია, იტალიის რესპუბლიკის ნაცვლად, გერმანია, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ნაცვლად და ა.შ.

## შესავალი

საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების შემდეგ საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი. 1995 წელს მიღებული ეს კონსტიტუციური ნორმა, მიუხედავად ქვეყნის ძირითად კანონში განხორციელებული არაერთი – მცირე ხანიათის ცვლილებისა თუ ფართო მასშტაბიანი რეფორმისა, დღემდე უცვლელია და კვლავინდებურად რჩება ქართველი კანონმდებლის მყარ არჩევანად. დღემდე ამ კონსტიტუციური ჩანაწერის სისრულეში მოყვანა შეუძლებელი აღმოჩნდა და შედეგად, საქართველოს პარლამენტი, კონსტიტუციის 49-ე მუხლის თანახმად, ერთპალატიანი სტრუქტურით განაგრძობს ფუნქციონირებას.

საქართველოს კონსტიტუციაში ბიკამერალურ პარლამენტზე საუბარი მხოლოდ ორ – მე-4 და 49-ე – მუხლში გვხვდება და, თავის მხრივ, მათში არსებული ინფორმაცია საკმაოდ მწირია. კონსტიტუციის მე-4 მუხლში გაწერილია პალატების ფორმირების, მხოლოდ ზოგადი წესი, რომლის თანახმადაც, რესპუბლიკის საბჭოს შემადგენლობაში შევლენ პროპორციული წესით არჩეული წევრები, ხოლო სენატის შემადგენლობაში კი – აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრები და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრი. აღნიშნული დანაწესის შემდეგ, კონსტიტუციის მე-4 მუხლის ბოლო პუნქტი აცხადებს, რომ „პალატების შემადგენლობას, უფლებამოსილებასა და არჩევის წესს განსაზღვრავს ორგანული კანონი.“

საქართველოს კანონმდებლის ნება არც 2017 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში შეიცვალა, რამეთუ საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტით საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნის შემდეგ პარლამენტის შემადგენლობაში კვლავინდებურად ორი პალატა იქნება: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“. იხ., პროექტით განსაზღვრული საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის პირველი პუნქტის ახალი რედაქცია. სადისერტაციო ნაშრომის წარდგენის შემდეგ, კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-2 მოსმენით განხილვის დროს შესაბამისი პირობების შექმნის პირობა შეიცვალა საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის პირობით. საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი იხ., <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [15.02.2018].



საქართველოს კონსტიტუცია, გარდა ცხადად დაფიქსირებული ნებისა – შესაბამისი პირობების შექმნის შემდეგ ორპალატიანი პარლამენტის შემოღებისა და მისი ფორმირების თაობაზე გარკვეული ხარისხის ზოგადი მინიშნებისა, სხვა დამატებით ინფორმაციას არ გვთავაზობს და საკითხს მთლიანად ღიად ტოვებს, მიანდობს რა მას ორგანულ კანონს, რომელსაც საქართველოს პარლამენტი, ზემოაღნიშნული „შესაბამისი პირობების“ დადგომის შემდეგ მიიღებს. რა თქმა უნდა, უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ორპალატიან სტრუქტურად ჩამოყალიბება, გარდა ზემოაღნიშნული ორგანული კანონის მიღებისა, პირველ რიგში, საჭიროებს საქართველოს კონსტიტუციაში შესაბამის ცვლილებებს.

წარმოდგენილი სადისერტაციო ნაშრომის კვლევის ობიექტია ორპალატიან პარლამენტში მთავრობის საქმიანობის საპარლამენტო კონტროლი (ქართულ პერსპექტივასთან კავშირში). როგორც თემის სათაურიდანაც ირკვევა, სადისერტაციო ნაშრომი ორიენტირებული იქნება არა ბიკამერალური პარლამენტის, როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოს სტრუქტურული მოწყობის ფორმაზე, არამედ მის ფუნქციებზე და კონკრეტულად მის ერთ-ერთ მთავარ ფუნქციაზე – საპარლამენტო კონტროლზე.

საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის თანახმად, „საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს.“<sup>2</sup> წარმომადგენლობითი, საკანონმდებლო, საკონტროლო, დამფუძნებელი ხასიათის გამო საპარლამენტო დაწესებულებები საზოგადოებრივი ცხოვრების ფოკუსში იმყოფებიან. არჩევითობა და ხალხის მანდატი აძლევს მათ კანონშემოქმედებით, მაკონტროლებელი და სხვა ფუნქციების განხორციელების უფლებას, აქცევს დემოკრატიულ სახელმწიფოებრივ ინსტიტუტად, მოქალაქეების, პოლიტიკური პარტიების და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიზნებისა და ამოცანების განხორციელების რეალურ ასპარეზად.<sup>3</sup> თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, მთავრობის სტატუსის ზრდის ტენდენცია, იმდენადაც კი, რომ შეიძლება ითქვას, ერთგვარად, წამყვანი როლიც კი დაიკავა სახელისუფლებო ტრიადაში. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებები კიდევ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს და ეს უძველესი და ისტორიული ფუნქცია, თანდათან იბრუნებს საკუთარ დატვირთვას. სწორედ ამით უნდა აიხსნას საზღვარგარეთ, მათ შორის სამეცნიერო წრეებში, მისდამი განსაკუთრებული ინტერესი.

<sup>2</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლი.

<sup>3</sup> *კილაძე ნ.*, პარლამენტის საქმიანობის კონსტიტუციური საფუძვლები, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, 2005, №2, 14.

ერთი მხრივ, საპარლამენტო კონტროლი წარმოადენს საკითხს, რომელიც ცალკე შესწავლას ითხოვს, მისი მოცულობიდან და მნიშვნელობიდან გამომდინარე. ამასთანავე, საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საპარლამენტო კონტროლი ხორციელდება საქართველოს მთავრობის საქმიანობაზე. სწორედ ყოველივე ზემოაღნიშნულმა განაპირობა არჩევანი, გაანალიზებულიყო ბიკამერალურ პარლამენტში საპარლამენტო კონტროლის საკითხი არა ზოგადად, არამედ მთავრობის საქმიანობასთან მიმართებაში.

ბიკამერალური პარლამენტის დადებით მხარეებზე საუბრისას, საკანონმდებლო ხელისუფლების შიდა ინსტიტუციურ გამიჯვნასთან ერთად, ყურადღება ფუნქციურ დანაწილებაზეც მახვილდება, სადაც პალატებს შორის უფლებამოსილებები და საქმიანობა განაწილებულია, რაც ხელს უწყობს საპარლამენტო ხელისუფლების სიძლიერეს და საქმიანობის ხარისხს. აღნიშნული ხელშემწყობი გარემოებაა არამარტო კანონშემოქმედებით საქმიანობაში, არამედ, ასევე პარლამენტის მიერ მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელების პროცესში. იმ პირობებში, როდესაც ბიკამერალური პარლამენტის თოთოეული პალატა შესაძლოა განსხვავებული ინტერესების გამომხატველი და განსხვავებული ელექტორატის წარმომადგენელი იყოს, განხორციელებული საპარლამენტო კონტროლი, თავის მხრივ, შეიძლება კიდევ უფრო ფართომასშტაბიანი და ეფექტური იყოს. ერთი პალატის მიერ მხარდაჭერილი და ნდობა გამოცხადებული მთავრობის მიმართ, შესაძლოა იმავე პალატამ და მმართველმა უმრავლესობამ სათანადოდ, საჭირო ფორმითა და მოცულობით არ განახორციელოს საპარლამენტო კონტროლი. ამ პირობებში, მეორე პალატის მიერ წარმოებული კონტროლი კიდევ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს და შესაძლოა უფრო ეფექტური აღმოჩნდეს. თუმცა, რა თქმა უნდა, ეფექტური კონტროლი არ უნდა გადაიზარდოს მთავრობის საქმიანობის ეფექტურობის შეზღუდვაში. ზოგადად, საპარლამენტო კონტროლისა და მთავრობის საქმიანობის ეფექტურობის ურთიერთმიმართება საკმაოდ რთული საკითხია და მრავალუცხოვანი განტოლების მსგავსად, ძალიან ბევრს ფაქტორთან არის კავშირში, არაერთი სამართლებრივი თუ არასამართლებრივი გარემოების გათვალისწინებას საჭიროებს. საკითხი კიდევ უფრო კომპლექსური ხასიათს იძენს ბიკამერალურ პარლამენტში. პალატების თანასწორუფლებიანობა, კონტროლის კონკრეტული მექანიზმებით აღჭურვის საკითხი და ა.შ. ძალიან ბევრ გარემოებასთან არის კავშირში, რის თაობაზეც დისერტაციის შესაბამის ნაწილებში, ბუნებრივია, უფრო დაწვრილებით იქნება მსჯელობა.

უნდა ითქვას, რომ ბიკამერალური პარლამენტის თაობაზე წარმოებული კვლევა, თავისთავად გამოირჩევა აქტუალობით. თუმცა, ის კიდევ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს, მაკონტროლებელი ფუნქციის ანალიზის კონტექსტში. საქართველოს კონსტიტუციის მიღებამდე და მიღების შემდეგაც, კონსტიტუციური რეფორმის მიმდინარეობისას, ერთი მხრივ, ბიკამერალური პარლამენტი, კონსტიტუციის მე-4 მუხლის დანაწესის აღსრულება, და მეორე მხრივ, საპარლამენტო კონტროლის გაზრდა, არაერთხელ გამხდარა

მსჯელობის საგანი და 2017 წლის კონსტიტუციური რეფორმის კონტექსტშიც გახდა განხილვის ობიექტი.<sup>4</sup>

ქართულ თუ უცხოურ სამეცნიერო ლიტერატურაში იშვიათად ვაწყდებით ორპალატიან პარლამენტში მაკონტროლებელი ფუნქციის ანალიზთან დაკავშირებულ კვლევებს. რა თქმა უნდა, ორპალატიანი პარლამენტი, უცხოენოვან სამეცნიერო ლიტერატურაში, ერთ-ერთ ყველაზე უფრო აქტუალურ თემას წარმოადგენს, თუმცა ძირითადი ყურადღება მახვილდება დაკომპლექტების წესზე, კანონშემოქმედებით საქმიანობაზე და მთავრობის ფორმირების საკითხებზე. თუმცა, როგორც ითქვა, საკმაოდ იშვიათია ბიკამერალურ პარლამენტში მაკონტროლებელი ფუნქციის ანალიზი.

ყოველივე ზემოაღნიშნული გვეკარნახობს კვლევის აუცილებლობასა და აქტუალობას. წინამდებარე ნაშრომში განხილული თემა არ გამხდარა ფუნდამენტური კვლევისა და ანალიზის საგანი. შესაბამისად, აქტუალურია და მიზანშეწონილი, ქართულ პერსპექტივაში ბიკამერალური პარლამენტის იმპლემენტირების შემთხვევაში, მთავრობის საქმიანობაზე ბიკამერალური პარლამენტის მიერ კონტროლის განხორციელების საკითხის განხილვა და შესწავლა.

წინამდებარე ნაშრომის მიზანია საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლში დეკლარირებული ბიკამერალური პარლამენტის ქართულ რეალობაში იმპლემენტირების შემთხვევაში მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის მექანიზმების, რესპუბლიკის საბჭოსა და სენატს შორის მაკონტროლებელი ფუნქციების გადანაწილების, თითოეული პალატისთვის კონკრეტული მაკონტროლებელი ფუნქციის მინიჭების საკითხის ანალიზი. სადისერტაციო ნაშრომის მიზანია, საზღვარგარეთის პრაქტიკის შესწავლა და ქართული რეალობის, საქართველოს წინაშე მდგარი გამოწვევების გათვალისწინებით, შესაბამისი ავტორისეული დასკვნებისა და ხედვებისა წარმოდგენა.

---

<sup>4</sup> იხ., საქართველოს პრეზიდენტის განცხადება, იხ., <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/428500-giorgi-margvelashvili-im-qveynebshi-sadac-prezidents-arapirdapiri-gzith-ircheven-aris-orpalatiani-parlamenti-da-federaluri-motsyoba.html?ar=A> [25. 05.2017]; ასევე იხ., საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარისა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის ირაკლი კობახიძის განცხადება, იხ., <http://www.parliament.ge/ge/parlamentarebi/chairman/chairmannews/saxelmwifo-sakonstitucio-komisia-saqartveloshi-orpalatian-saparlamento-sistemazec-imsdjelebs.page> [25. 05.2017]; ასევე იხ., ავთანდილ დემეტრაშვილის განცხადება, იხ., <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/404811-avthandil-demetrashvili-dzalian-kargi-iqneba-thu-2020-tslidan-chven-gadavalth-orpalatian-parlamentze.html?ar=A> [25. 05.2017]; ასევე იხ., საქართველოს პარლამენტისა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრის სალომე ზურაბიშვილის განცხადება, იხ., <http://www.parliament.ge/ge/parlamentarebi/chairman/chairmannews/davit-usudavit-usufasvilis-mimartva-veneciis-komisiis-me-100-saiubileo-sxdomazefashvilis-mimartva-veneciis-komisiis-me-100-saiubileo-sxdomaze.page> [25. 05.2017]; იხ ასევე, საქართველოს პარლამენტისა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრის ფრაქცია „უპარტიო დამოუკიდებელი მაჟორიტარების“ თავმჯდომარის კახა ოქრიაშვილის განცხადება, იხ., [http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/plenaruli-sxdomebi/plenaruli-sxdomebi\\_news/saqartvelos-prezidenti-giorgi-margvelashvili-parlamentis-winashe-yovelwliuri-moxsenebit-wardga.page](http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/plenaruli-sxdomebi/plenaruli-sxdomebi_news/saqartvelos-prezidenti-giorgi-margvelashvili-parlamentis-winashe-yovelwliuri-moxsenebit-wardga.page) [25. 05.2017].

წინამდებარე ნაშრომში კვლევის სხვადასხვა მეთოდებია გამოყენებული. შედარებითსამართლებრივი მეთოდის მეშვეობით განხორციელდა საკვლევი თემის ირგვლივ სხვადასხვა ქვეყნის სამართლებრივი სისტემების ანალიზი. დღეს, უდავოა, რომ სამართალმცოდნეობა, როგორც საზოგადოებრივი მეცნიერება, შეუძლებელია, შესწავლილ იქნეს მხოლოდ წმინდა ეროვნული თვალსაზრისით. სამართლებრივი მეცნიერება დეგრადაციას განიცდის, როცა შეზღუდულია ნაციონალურ-სახელმწიფოებრივი ჩარხებით<sup>5</sup>. მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ, მთელი მსოფლიოს მასშტაბით, მომრავლდა და დაჩქარდა, იდეებისა და პროგრამების გაზიარება. აღნიშნული თან სდევდა მოვლენებს, რომელიც დაკავშირებული იყო დეკოლონიზაციის, ახალი, მულტიეროვნული ერთეულებისა და სოციალისტური ბანაკისა და დასავლეთის სახელმწიფოებს შორის არსებული კონფლიქტის დასრულებას. ამ მოვლენების ფონზე დაფიქსირდა, ის რასაც „კონსტიტუციური იდეების მიგრაციას უწოდებენ.“<sup>6</sup> მიგრაცია არ გულისხმობს ერთი ქვეყნის სამართლებრივი სისტემებისა და მოწესრიგების გადანერგვას მეორეში. ამ დროს, სუბარია ხოლმე პოზიციებისა და იდეების გავრცელებაზე, რომლის თანახმად, სხვადასხვა ქვეყნების მიერ მიღებული სამართლებრივი მოწესრიგებები, გადაწყვეტილებები, მათ შორის სასამართლო, ხდება მისაბაძი სხვა ქვეყნისთვისაც. რა თქმა უნდა, თითოეული სახელმწიფო, საკუთარი სუვერენიტეტიდან გამომდინარე, თავად იღებს გადაწყვეტილებას, თუ მცა არაერთ სახელმწიფოში დაფიქსირდა საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებისა და ნორმატიული იდეების გაზიარების პრაქტიკა.<sup>7</sup>

„კონსტიტუციონალიზმი გამოცდილებით, მათ შორის წარუმატებელი ანუ დესპოტური მმართველობის გამოცდილებით სავსე სკივრია, მაგრამ იგი არ არის მზა რეცეპტების კოლექცია“<sup>8</sup> საქართველოში ბიკამერალური სისტემა სულ რაღაც ორ ათეულ წელზე ოდნავ მეტს ითვლის და ისიც, მხოლოდ, ნორმატიულ დონეზე. საქართველოსგან განსხვავებით, საზღვარგარეთის ქვეყნებში, ბიკამერალური პარლამენტი არსებობის რამდენიმე ათეულ და ხშირ შემთხვევებში რამდენიმე ასეულ წელსაც კი ითვლის, თავისი მდიდარი ისტორიული – წარმატებული თუ წარუმატებელი გამოცდილებებით. სწორედ ამიტომ, დისერტაციის განსაზღვრული ნაწილი დაეთმობა, საზღვარგარეთის ქვეყნებში არსებული გამოცდილებისა და თანამედროვე მიდგომების ანალიზს, თითოეულ პალატის სტატუსსა და პალატებს შორის მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გადანაწილების საკითხებს. უცხოური სამართლებრივი სივრცის შესწავლა, როგორც ეს სადისერტაციო ნაშრომის სათაურიდანაც იკვეთება, ქართულ პერსპექტივასთან კავშირში განხორციელდება. ამდენად, სადისერტაციო

<sup>5</sup> *ცვაიგერტი კ., კოტცი პ.*, შედარებით სამართალმცოდნეობის შესავალი კერძო სამართლის სფეროში, წიგნი I, გამოცემის რედაქტორი და ბოლოთქმის ავტორი *თ. ნინიძე*, რუსული გამოცემიდან თარგმნა ე. *სუმბათაშვილმა*, თბილისი, 2000, 51.

<sup>6</sup> აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით იხ., *Choudhry S.*, (a cura di) *The Migration of constitutional Ideas*, Cambridge, 2006.

<sup>7</sup> იხ., *De vergottini G.*, *Diritto Costituzionale Comparato*, IX edizione, Padova CEDAM, 2013, 7-11.

<sup>8</sup> *შაილ., ა.*, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მეცნიერული რედაქცია და წინათქმა *თ. ნინიძის*, თბილისი, 2003. 15.

ნაშრომის შესაბამის თავებში განიხილება „შესაბამისი პირობების“ დადგომისა და ორპალატიანი პარლამენტის შემოღების შემთხვევაში როგორ უნდა გადანაწილდეს რესპუბლიკის საბჭოსა და სენატს შორის მაკონტროლებელი ფუნქცია, უნდა იყოს თუ არა ორივე პალატა ძლიერი მაკონტროლებელი ბერკეტებით აღჭურვილი, თუ რიგი საზღვარგარეთის ქვეყნების მაგალითის გაზიარებით, ზედა პალატა სუსტი ფუნქციებით, მათ შორის სუსტი მაკონტროლებელი მექანიზმებით უნდა აღიჭურვოს. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სადისერტაციო ნაშრომის კვლევის ობიექტის ქართულ პერსპექტივაში ანალიზის მოტივით, საპარლამენტო კონტროლის ის კონკრეტული მექანიზმები შეისწავლება, რომლებიც რეგლამენტურია ქართული რეალობისთვის.

გარდა ზემოაღნიშნული მეთოდებისა ნაშრომში გამოყენებულია, ასევე, ისტორიული კვლევის მეთოდი, რომლის საფუძველზე შესწავლილ იქნა განსახილველი ინსტიტუტის, როგორც ქართული, ასევე, საზღვარგარეთის ქვეყნების ისტორიული გამოცდილება და შესაბამისი სამართლებრივი მოწესრიგების წინაპირობები. ნაშრომში გამოყენებულია, ასევე, კვლევის ნორმატიული მეთოდი, რის საფუძველზეც გაანალიზდა საკანონმდებლო პროცესის მარეგულირებელი ნორმატიული მასალა, რომელიც, როგორც წესი, კონსტიტუციის დონეზეა გაწერილი, თუმცა მთელი რიგი პროცედურული წესები პარლამენტის ან თითოეული პალატის რეგლამენტებშია განსაზღვრული.

სადისერტაციო ნაშრომის წერის ფარგლებში შესწავლილია ასევე სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ფარგლებში მომზადებული და საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი. როგორც აღინიშნა, პროექტის თანახმად, კანონმდებელი კვლავინდებურად ინარჩუნებს ორპალატიანი პარლამენტის შექმნის სურვილს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების დადგომის შემდეგ. კონსტიტუციური კანონის პროექტის თანახმად, ორპალატიანი პარლამენტის იდეას განამტკიცებს არა მე-4 მუხლი, არამედ 37-ე მუხლის პირველი პუნქტი, რომლის თანახმად, „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნის შემდეგ პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი. რესპუბლიკის საბჭო შედგება პროპორციული წესით არჩეული წევრებისგან. სენატი შედგება აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრის მიერ. პალატების შემადგენლობას, უფლებამოსილებასა და არჩევის წესს განსაზღვრავს ორგანული კანონი.“ აღსანიშნავია ასევე, რომ საპარლამენტო კონტროლის მარეგულირებელი ნორმებიც, დიდწილად იდენტური შინაარსით არის შემოთავაზებული საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტში. თუმცა, რა თქმა უნდა, წარმოდგენილი კანონის პროექტი შეიცავს ცვლილებებს, რის თაობაზეც, წარმოდგენილი

სადისერტაციო ნაშრომის შესაბამის ნაწილებში უფრო დეტალურად იქნება მსჯელობა.<sup>9</sup>

ნაშრომის სტრუქტურა მოიცავს 9 თავს. თავდაპირველად განიხილება ბიკამერალურ პარლამენტში საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების არსი და საფუძვლები, ბიკამერალური პარლამენტის მახასიათებლები, თავისებურებები, თანამედროვე მსოფლიოში არსებული სურათი სტატისტიკასა და დიმანკაში, საპარლამენტო კონტროლის არსი, თავისებურებები და პარლამენტის ბიკამერალური სტრუქტურის შესაძლო გავლენა მოცემული ფუნქციის განხორციელებაზე. ამავე თავში, შეძლებისდაგვარად მოკლედ, განიხილება ორპალატიანი პარლამენტისა და კონტროლის უფლებამოსილების ჩამოყალიბებისა და განვითარების მთავარი ისტორიული ეტაპები. მართალია, ბიკამერალური პარლამენტი და მის მიერ მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელების თანამედროვე მიდგომები მნიშვნელოვნად განსხვავდება შუა საუკუნეებში (და მით უფრო ანტიკურ ხანაში) არსებული სურათისგან, თუმცა საკვლევი თემის სრულყოფილი ანალიზისთვის სასურველია, განვითარების ძირითადი ეტაპების მიმოხილვა, მათ შორის, მე-20 საუკუნეში არსებული მიდგომების, რომლებიც დიდწილად განსაზღვრავენ დღეს არსებულ ვითარებას. აღნიშნული, ზოგადი ხასიათის ინფორმაცია ხელს შეუწყობს ბიკამერალური პარლამენტის მნიშვნელობის, როლის, იმ ელემენტების შეცნობას რისთვისაც არაერთი სახელმწიფო ირჩევს საკანონმდებლო ორგანოს ბიკამერალურ სტრუქტურას. თავის მხრივ, აღნიშნული ინფორმაცია, სათანადო საფუძველს შექმნის სადისერტაციო ნაშრომის კვლევის საგანთან დაკავშირებით დასკვნის ჩამოყალიბებაში.

თანამედროვე ეპოქაში, მასზე მინიჭებული უფლებამოსილებებისა და ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით, რამდენიმე სახის ბიკამერალური პარლამენტის სახესხვაობა გვხვდება. როგორც წესი, ერთმანეთისგან განასხვავებენ ე.წ. ძლიერ და სუსტ ზედა პალატებს, იმისდა მიხედვით თუ რა ფუნქციური არსენალითაა აღჭურვილი ზედა პალატა. იმ შემთხვევაში თუ მას შედარებით მცირე უფლებამოსილებები აქვს, ვიდრე ქვედა პალატას, საუბარია სუსტი ზედა პალატის მქონე ბიკამერალურ სისტემაზე. სხვადასხვა ქვეყანაში და სხვადასხვა ავტორი მას განსხვავებული ტერმინებითაც მოიხსენიებს ხოლმე. რიგ შემთხვევებში საუბრობენ თანაბარ ბიკამერალიზმზე ან იგივე სიმეტრიულ თუ ასიმეტრიულ ბიკამერალიზმზე. იმ პირობებში, როდესაც თანამედროვე სისტემებში, ბიკამერალიზმი

<sup>9</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. აქვე უნდა აღინიშნოს, კიდევ ერთხელ, რომ სადისერტაციო ნაშრომის წარდგენის შემდეგ, კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-2 მოსმენით განხილვის დროს შეიცვალა საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის პირველი პუნქტის რედაქცია. კერძოდ, აღნიშნული პუნქტი ორპალატიანი პარლამენტის შექმნის წინაპირობად ადგენს არა შესაბამის პირობებს, არამედ საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენას. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [15.02.2018]. ასევე იხ., „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე (www.matsne.gov.ge), 19.10.2017, სარეგისტრაციო კოდი: 010010000.01.001.016012).

პრაქტიკულად დამახასიათებელ ელემენტად იქცა ფედერალური სახელმწიფოებისთვის, ერთმანეთისგან განასხვავებენ, ასევე, ფედერალურ და არაფედერალურ ბიკამერალურ პარლამენტებს. არაერთ სახელმწიფოში გვხვდება ასევე ე.წ. კორპორატიული ბიკამერალიზმი, როდესაც ზედა პალატაში გარკვეული კატეგორიის ჯგუფები ან მათი წარმომადგენლებია წარმოდგენილი ან მათთვის ხდება წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა. სწორედ აღნიშნულ საკითხებზე, კლასიფიკაციაზე, თითოეულ მათგანში ზედა პალატების ხასიათსა და მისგან გამომდინარე მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელების თავისებურებებზე იქნება საუბარი ნაშრომის მეორე თავში.

საარჩევნო თემატიკას, ტექნიკას, სახეებს, ფორმებს, სისტემებს, ალბათ ერთ-ერთი ყველაზე უფრო დიდი ისტორია აქვს. საარჩევნო სისტემებსა და ფორმებს მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს ამა თუ იმ ინსტიტუტის ფუნქციური არსენალისა და როლის განსაზღვრისას. ასე მაგალითად, ცნობილია რომ მაჟორიტარული სისტემა ხელს უწყობს პოლიტიკურ არენაზე მსხვილი პარტიების არსებობას. ამის საპირისპიროდ, პროპორციულ სისტემაში უზრუნველყოფილია ხოლმე პარტიული პლურალიზმი და წარმომადგენლობითი ორგანო უფრო მრავალპარტიულია. პროპორციული წესით არჩეული და პარტიული სიების საფუძველზე დაკომპლექტებული პარლამენტი უფრო კონსოლიდირებულია პარტიული სტრატეგიითა და პოზიციით. რა თქმა უნდა, აღნიშნული განმსაზღვრელი გარემოებაა მთავრობის ფორმირებისა და სტაბილურად ფუნქციონირების თვალსაზრისით. ყოველივე ზემოაღნიშნულმა განაპირობა ის, რომ ცალკე, მესამე თავი, დაეთმო ბიკამერალური პარლამენტის არჩევის ფორმებისა და მისი გავლენის ანალიზს მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელებაზე.

აღსანიშნავია, რომ ბიკამერალურ პარლამენტთან დაკავშირებული კვლევები ძირითადად ფოკუსირებულია საკონმდებლო პროცესის თავისებურებებზე და შედარებით ნაკლები ყურადღება ეთმობა მთავრობის საქმიანობასთან დაკავშირებულ კვლევებს. არადა, უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ბიკამერალური მოწყობის ფორმას შესაძლოა გავლენა ჰქონდეს მთავრობის ფორმირებასა და უკვე დანიშნული მთავრობის სტაბილურ საქმიანობაზე. საკითხი, რომელიც მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში განსაკუთრებული ინტერესის საგანი გახდა ევროპული კონსტიტუციონალიზმისათვის, სადაც ახალი კონსტიტუციები თუ არსებულ კონსტიტუციებში განხორციელებული ცვლილებები მიზნად ისახავდნენ სისტემის რაციონალიზაციას. აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს – მთავრობის სტაბილურ ფუნქციონირებას სახელმწიფოს სტაბილურ განვითარებასთან პირდაპირ კავშირში განიხილავენ. ბიკამერალური პარლამენტის პირობებში პალატების ჩართულობის ფორმა და ხარისხი შეიძლება პირდაპირ კავშირში იყოს მთავრობის ფორმირებასთან და მის სტაბილურ ფუნქციონირებასთან. ნაშრომის მეოთხე თავში შედარებით დაწვრილებით განიხილება ნდობისა და უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმთან და იმპიჩმენტის პროცედურასთან დაკავშირებით საზღვარგარეთის სახელმწიფოებში არსებული ვითარება, ტენდენციები და მიმართულებები,

დაგეგმილი თუ განხორციელების ეტაპზე მყოფი რეფორმები და ინიციატივები.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ არსებობს აზრთა სხვადასხვაობა, წარმოადგენს თუ არა უნდობლობა და, განსაკუთრებით, ნდობის პროცედურა პარლამენტის კონტროლის ფუნქციას. მაგალითისთვის, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი მას არ განიხილავს საქართველოს პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციების მომწესრიგებელ VIII კარში, არამედ VII კარში, რომელიც აწესრიგებს საქართველოს პარლამენტის ურთიერთობას საქართველოს პრეზიდენტთან, მთავრობასთან, ავტონომიურ რესპუბლიკებთან და თვითმმართველობის ორგანოებთან, განსაზღვრავს კანონმდებლობით გათვალისწინებული თანამდებობის პირთა არჩევის (დანიშვნაზე თანხმობის მიცემის) წესს. მიუხედავად ამისა, არაერთი ავტორი, მათ შორის ქართველი, სამეცნიერო ლიტერატურასა თუ სახელმძღვანელოებში, ნდობას და უნდობლობას, პარლამენტის მაკონტროლებელი ფუნქციის კონტექსტში განიხილავს.<sup>10</sup> წარმოდგენილი სადისერტაციო ნაშრომის კვლევის ძირითადი საგანი არ არის პარლამენტის მაკონტროლებელი ფუნქციის შესწავლა, როგორც ასეთის, არამედ, აღნიშნული ფუნქციის განხორციელების თავისებურებების ანალიზი ორპალატიან პარლამენტში. სწორედ ამიტომ, დისერტაციის მეექვსე თავში განიხილება ნდობა და უნდობლობის პროცედურები ბიკამერალურ პარლამენტში, საზღვარგარეთის ქვეყნებში არსებული პრაქტიკა – თუ რომელი პალატაა ჩართული და რა თანამდევნი შედეგები აქვს ე.წ. მონოკამერალურ თუ ბიკამერალურ პროცედურებს.

საპარლამენტო კითხვა, შეკითხვა და ინტერპელაცია წარმოადგენენ საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთ უძველეს და ტრადიციულ მექანიზმს. სადისერტაციო ნაშრომის მეხუთე თავში სწორედ აღნიშნულ საკითხების ანალიზს უკავშირდება.

ტრადიციულ და მძლავრ მაკონტროლებელ მექანიზმად განიხილება, ასევე, პარლამენტის მიერ საგამოძიებო თუ სხვა სახის კომისიათა შექმნა და მათი მეშვეობით საპარლამენტო კონტროლის განხორციელება. სადისერტაციო ნაშრომის მეექვსე თავში განიხილება ორპალატიან პარლამენტში

---

<sup>10</sup> იხ., *Cuocolo F.*, *Istituzioni di diritto pubblico*, Ottava edizione, Milano – Dott. A. Giuffrè editore, 1994, 312; *მელქაძე ო.*, სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი IV, გამომცემლობა „უფლება“, თბილისი, 1996, 44; *მელქაძე ო.*, საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXX, გამომცემლობა „უნივერსალი“, თბილისი, 2013, 168-169; *დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი.*, კონსტიტუციური სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 197; *თევდორაშვილი გ.*, საქართველოს მმართველობის ფორმა, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, *გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენხილაძე გ., ჭილაძე ნ., გამომცემლობა „მერიდიანი“*, თბილისი, 2017, 136; конституционное (государственное) право зарубежных стран, Часть общая, Тома 1–2, Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор – Б.А. Страшун, Учебник, Москва Издательство БЕК, 2000, 536-537.



საგამოძიებო თუ სხვა სახის კომისიების შექმნის, პალატების ჩართულობისა და შესაბამისი უფლებამოსილებებით აღჭურვის საკითხები.

საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში ბიკამერალური პარლამენტის მიერ მაკონტროლებელი ფუნქციის ანალიზს, სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებისა და შემდგომ კონტროლს, ბიკამერალური პარლამენტის პალატებს შორის უფლებამოსილებების გადანაწილების საკითხებს ეძღვნება ნაშრომის მეშვიდე თავი. მართალია, წინამდებარე თემის კვლევის საგანი არ არის ზოგადად პარლამენტის უფლებამოსილებების ანალიზი, შესაბამისად პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის მიღება შესაძლოა არ შედიოდეს მაკონტროლებელ ფუნქციებში, თუმცა ინტერესს მოკლებული არ უნდა იყოს თავად ბიუჯეტის მიღებისა და შემდგომ მისი კონტროლის საკითხების ურთიერთდაკავშირება და კონტექსტში ანალიზი.

საზღვარგარეთის სახელმწიფოებში არსებული სისტემისა და პრაქტიკის ანალიზი სრულდება სადისერტაციო ნაშრომის მერვე თავით, ბიკამერალურ პარლამენტში სხვა მაკონტროლებელი ფუნქციების შესწავლით, კერძოდ ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხების ანალიზით, როგორცაა მთავრობის ანგარიშების განხილვისა და პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების აღსრულების კონტროლი.

სადისერტაციო ნაშრომის ბოლო, მეცხრე თავი, მთლიანად უკავშირდება ქართულ პერსპექტივას, ბიკამერალური პარლამენტის შემოღების შემთხვევაში ქართული ბიკამერალური პარლამენტის მიერ მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების საფუძვლებსა და მექანიზმებს.

თავდაპირველად განიხილება, ზოგადად, ბიკამერალური პარლამენტი ქართულ სამართლებრივ რეალობაში, ისტორიული გამოცდილება და საფუძვლები, რომელზე დაყრდნობითაც 1995 წლის 24 აგვისტოს მიღებულ იქნა კონსტიტუცია და რომელშიც განისაზღვრა ორპალატიანი პარლამენტის შექმნის შესაძლებლობა. საზღვარგარეთის ქვეყნებში არსებული პრაქტიკისა და თანამედროვე მიდგომების გათვალისწინებით, ყურადღება მახვილება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე იურისდიქციის აღდგენისა და ტერიტორიული ერთეულების ჩართულობის საკითხზე, იმ ინტერესზე და როლზე, რომელიც შესაძლოა ქართულმა სენატმა იტვირთოს. ამავე თავში განიხილება მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის თითოეული მექანიზმი და ბიკამერალურ პარლამენტის პალატებს შორის ყოველი კონკრეტული უფლებამოსილების გადანაწილების საკითხი, მისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები, გამოწვევები და პერსპექტივა.

და ბოლოს, ბიკამერალურ პარლამენტში მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის თაობაზე საზღვარგარეთის ქვეყნებში არსებული ვითარების, სამართლებრივი მოწესრიგებისა და ქართული პერსპექტივის ანალიზის საფუძველზე დასკვნაში წარმოდგენილია ავტორისეული ხედვები, შეფასებები და რეკომენდაციები.

# თავი I. საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების არსი და საფუძვლები ბიკამერალურ პარლამენტში

## 1.1. ბიკამერალიზმი, როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოს სტრუქტურული მოწყობის ფორმა

### 1.1.1. ბიკამერალური პარლამენტის მახასიათებლები

„ბიკამერალიზმი“ (ლათინურად – „bi“-ორი, „camera“-პალატა) თანამედროვე მსოფლიოში ფართოდ გავრცელებული საპარლამენტო ინსტიტუციური სისტემაა,<sup>11</sup> რომელშიც წარმომადგენლობითი ორგანო შედგება ორი პალატისგან. „სენატი“,<sup>12</sup> უხუცესთა საბჭო<sup>13</sup>, „ეროვნული საბჭო“,<sup>14</sup> „ფედერალური საბჭო“,<sup>15</sup> „ზედა პალატა“,<sup>16</sup> „პირველი პალატა“,<sup>17</sup> და ა. შ. წარმოადგენენ ინსტიტუციებს, რომლებიც ეფუძნებიან „ბიკამერალიზმად“ წოდებულ კონსტიტუციურ არქიტექტურას.

<sup>11</sup> ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუნუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 13.

<sup>12</sup> სენატი ფუნქციონირებს მაგალითად არგენტინაში (იხ., <http://www.senado.gov.ar/>), ავსტრალიაში (იხ., [http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Senate](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate)), ბელგიაში (იხ., <http://senate.be/>), კანადაში (იხ., <http://sen.parl.gc.ca/>), ჩილეში (<http://www.senado.cl/>), კოლუმბიაში (იხ., <http://www.senado.gov.co/>), ჩეხეთში (იხ., <http://www.senat.cz/index-eng.php>), საფრანგეთში (იხ., <http://www.senat.fr/>), ირლანდიაში (იხ., <http://www.oireachtas.ie/parliament/>), იტალიაში (იხ., <http://senato.it/home>), იამაიკაში (იხ., <http://www.japarliament.gov.jm/index.php>), იორდანიაში (იხ., <http://www.senate.jo/>), ყაზახეთში (იხ., <http://www.parlam.kz/kk/senate>), მალაიზიაში (იხ., <http://www.parlimen.gov.my/index.php>), მექსიკაში (იხ., <http://www.senado.gob.mx/>), პაკისტანში (იხ., <http://www.senate.gov.pk/en/index.php?id=-1&cattitle=Home>), პარაგვაიში (იხ., <http://www.senado.gov.py/>), პოლონეთში (იხ., <http://www.senat.gov.pl/>), რუმინეთში (იხ., <http://www.senat.ro/>), ესპანეთში (იხ., <http://www.senado.es/web/index.html>), შეერთებულ შტატებში (იხ., <http://www.senate.gov/>), ურუგვაიში (იხ., <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores>), უზბეკეთში (იხ., <http://senat.uz/>), და ა.შ. [25. 05.2017].

<sup>13</sup> ავღანურად – *Meshrano Jirga* (იხ., *House of elders*) იხ., ავღანეთის ისლამური სახელმწიფოს უხუცესთა საბჭოს ვებგვერდი: <http://mj.parliament.af/english.aspx> [25. 05.2017].

<sup>14</sup> ეროვნული საბჭო ფუნქციონირებს მაგალითად სამხრეთ აფრიკაში (მცირე სახესხვაობით და მისი სახელწოდება პროინციების ეროვნული საბჭო, იხ., [http://www.parliament.gov.za/live/content.php?Category\\_ID=27](http://www.parliament.gov.za/live/content.php?Category_ID=27)). შვეიცარიაში ეროვნულ საბჭოდ ქვედა პალატა იწოდება, ხოლო ზედა პალატა კი – ფედერალურ საბჭოდ (იხ., <https://www.parliament.ch/en>), [25. 05.2017].

<sup>15</sup> ასე მაგალითად, ფედერალური საბჭო გვხვდება ავსტრიაში და რუსეთში (იხ., <https://www.parliament.gv.at/ENGL/index.shtml>, ასევე <http://www.gov.ru/main/page7.html>), [25. 05.2017].

<sup>16</sup> უნდა ითქვას, რომ ბიკამერალურ პარლამენტთა პალატების „ქვედა“ და „ზედა“ პალატებად დაყოფა პირობითია და იგი ურთიერთდაკავშირებას არ გულისხმობს. იხ., ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუნუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 15.

<sup>17</sup> *Eerste Kamer* – პირველი პალატა ნიდერლანდებში. იხ., ნიდერლანდების სამეფოს კონსტიტუციის მე-3 კარი, იხ., *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands*, <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008> [25. 05.2017].

სახლდარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციურ პრაქტიკაში სენატი ბიკამერალური პარლამენტის ზედა პალატების ყველაზე უფრო გავრცელებული სახელწოდებაა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სამეცნიერო ლიტერატურაში, როგორც წესი ზედა პალატად მეორე პალატა იწოდება. ამის მიზეზები, შესაძლოა ფუნქციებში უნდა ვეძიოთ. ერთპალატიანი პარლამენტის დაკომპლექტების წესი და ფუნქციები ძალიან ჰგავს ხოლმე ორპალატიანი პარლამენტის ქვედა პალატისას. თუმცა, ერთგვარ გამონაკლისს წარმოადგენს ნიდერლანდების სამეფო, სადაც, პირველ პალატად (*Eerste Kamer*) ზედა პალატაა განსაზღვრული, ხოლო მეორე პალატად (*Tweede Kamer*) შესაბამისად – ქვედა პალატა.<sup>18</sup>

ზედა პალატები გვევლინებიან წარმომადგენლობით ორგანოებად, რომელიც, თავის მხრივ, პარლამენტის შემადგენელი ნაწილია და ჩართულია გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. მთავარია, რომ ამგვარი თანამონაწილეობა არ იყოს მხოლოდ ფორმალური ხასიათის.<sup>19</sup>

რიგ შემთხვევებში, შესაძლოა გართულდეს ბიკამერალური პარლამენტის ზედა პალატების გამოჯენა იმ ორგანოებისგან რომელთაც აქვთ წმინდა ტექნიკური, სათათბირო ფუნქციები (მაგალითად როგორცაა ეკონომიკური და სოციალურ საკითხთა საბჭოები). აღნიშნულის მიუხედავად, მათ შორის სხვაობა, რა თქმა უნდა, არსებობს. ზედა პალატა აღჭურვილია და ახორციელებს პოლიტიკურ უფლებამოსილებებს, მაშინ როდესაც აღნიშნული საბჭოები ახორციელებენ წმინდა ტექნიკურ ფუნქციებს და გადაწყვეტილება არ მიიღება ხოლმე კენჭისყრის საფუძველზე.<sup>20</sup> ასე მაგალითად, 1937 წლის ირლანდიის კონსტიტუციით ზედა პალატა გვევლინება, ერთგვარად, ტექნიკური უფლებამოსილებებით აღჭურვილ პალატად, რომლის ფუნქციები და ფორმირების წესი იმგავრია, რომ საკმაოდ რთულია ქვედა პალატისა და მთავრობისგან განსხვავებული უმრავლესობა შეიქმნას და მასთან დაპირისპირება.<sup>21</sup> ასევე, შეიძლება აღინიშნოს სლოვენიაში მოქმედი სახელმწიფო საბჭო (*Drzavni svet*), რომელიც კონსტიტუციის 96-ე მუხლის თანახმად, „არის სოციალური, ეკონომიკური, პროფესიული და ადგილობრივი ინტერესების წარმომადგენლობითი ორგანო“. მართალია სლოვენიის კონსტიტუცია პირდაპირ არ საუბრობს საკანონმდებლო ხელისუფლების განმახორციელებელ ორგანოზე და მისი პალატების რაოდენობაზე, თუმცა თითოეული ორგანოს უფლებამოსილების განხორციელებისას ირკვევა, რომ ამ უფლებამოსილებით აღჭურვილია ორი ორგანო – სახელმწიფო კრება

<sup>18</sup> იხ., ნიდერლანდების სამეფოს კონსტიტუციის მე-3 კარი, იხ., *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands*,

<https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008> [25. 05.2017].

<sup>19</sup> *Luther J.*, The search for a constitutional geography and historiography of second chambers. in *A world of second chambers*, edited by *Luther J., Passaglia P., Tarchi R.*, 2006, 3.

<sup>20</sup> იქვე, 5-6.

<sup>21</sup> იხ., *Le camere alte*, *Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America* a cura di *Marcelli F.*, Roma, 1997, 119, ასევე, იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, n. 54, 77, იხ., ვებგვერდზე:

<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>. [25. 05.2017].

(*Drzavni sbor*), რომელიც არჩევის წესითა და უფლებამოსილებით თანამედროვე პარლამენტების ანალოგიურია და სახელმწიფო საბჭო (*Drzavni svet*), რომელიც წააგავს ზოგიერთ ქვეყანაში არსებულ სუსტ ზედა პალატას, რომლის არჩევის წესიც არაპირდაპირია და უფლებამოსილებითაც საკმაოდ სუსტია.<sup>22</sup> განსხვავებით სლოვენისგან, საფრანგეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის XI ნაწილით გათვალისწინებული „ეკონომიკური და სოციალური საბჭო“, არ გვევლინება პარლამენტის ზედა პალატად. ეს არის ორგანო, რომელიც პარლამენტისგან დამოუკიდებლად არსებობს, მის წევრებს არ აქვთ პარლამენტარის სტატუსი, ისინი არ აირჩევიან საყოველთაო, პირდაპირი თუ ირიბი, არჩევნების გზით<sup>23</sup> და შესაბამისად, არ არიან წარმომადგენლები ამ ორგანოში.<sup>24</sup> ეკონომიკურ და სოციალურ საბჭოს ითვალისწინებს, ასევე, რუმინეთის კონსტიტუციის 139<sup>1</sup> მუხლი, რომლის თანახმად, „...საბჭო წარმოადგენს პარლამენტისა და მთავრობის საკონსულტაციო ორგანოს, მისი შექმნის, ორგანიზაციისა და ფუნქციონირების შესახებ ორგანული კანონით განსაზღვრულ სპეციალურ სფეროებში“.<sup>25</sup> საბჭო, ამ შემთხვევაშიც არ გვევლინება რუმინეთის ბიკამერალური პარლამენტის შემადგენელ პალატად.

დღემდე კამათის საგანია, გერმანული ბუნდესრატი, მისი ხასიათი და განეკუთვნება თუ არა ის პარლამენტს.<sup>26</sup> თუმცა უნდა ითქვას, რომ პოლიტიკურ რეალობაში, ბუნდესრატი ხშირად მოქმედებს როგორც მეორე პალატა, განსაკუთრებით მაშინ როდესაც მისი უმრავლესობა ბუნდესტაგის უმრავლესობისგან განსხვავდება.<sup>27</sup> თუმცა, უნდა ითქვას, რომ ბუნდესრატი გარკვეული სახით მაინც მონაწილეობს ფედერალურ საკანონმდებლო, ისევე როგორც, ფედერაციის ადმინისტრირების პროცესში. ბუნდესრატის

<sup>22</sup> იხ., *კაშია დ.*, სლოვენის რესპუბლიკის კონსტიტუციის ზოგადი ანალიზი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, კავშირი „იურისტების სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2007, 932, ასევე იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, n. 54, 133, იხ., ვებგვერდი: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>. [25. 05.2017].

<sup>23</sup> საბჭოს წევრთა რაოდენობა 233-ს არ უნდა აღემატებოდეს. წევრები ინიშნებიან ხუთი წლის ვადით. მათ უმრავლესობას წარადგენენ სხვადასხვა სოციოპროფესიული კატეგორიის ყველაზე წარმომადგენლობითი ორგანიზაციები, დანარჩენებს კი – უშუალოდ მთავრობა. იხ., *პაეტე, პ., მეღუნ-სუკრამანიანი, ფ.*, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოტოშიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 685-686.

<sup>24</sup> *იქვე, 684.*

<sup>25</sup> იხ., *Constitution of Romania*, იხ., <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371> [25. 05.2017].

<sup>26</sup> იხ., *რუხაძე ზ.*, საქართველოს ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის კონსტიტუციური პარამეტრები, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, 2003, №4, 26-27, *გოგიაშვილი გ.*, მედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, „იურისტების სამყარო“, 2014, ასევე *Luther J.*, The search for a constitutional geography and historiography of second chambers. in *A world of second chambers*, edited by *Luther J., Passaglia P., Tarchi R.*, 2006, 4, ასევე, ავტორთა კოლექტივი; რედ. *მელქაძე ო.*, „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი“, კრებული I; თბილისი, 2008, 68, ასევე *მელქაძე ო.*, *რამიშვილი ნ.*, გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, მერანი, 1999, 83.

<sup>27</sup> *Nolte G.*, The Second Chamber in Germany: The Bundesrat, in *The Role of the Second Chamber in European States*, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Study N335/2005 CDL(2006)011, 26.

მეშვეობით მიწები მონაწილეობენ ფედერაციის კანონმდებლობაში და მართვაში.<sup>28</sup> ხელისუფლების ეს ორგანო დიდ გავლენას ახდენს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე.<sup>29</sup> გამომდინარე აქედან, შეიძლება პალატა არ იყოს ინკორპორირებული პარლამენტში, თუმცა ისინი აღჭურვილნი იყვნენ იმ პოლიტიკური ძალაუფლებით, რომელიც დაკავშირებულია პარლამენტის ფუნქციებთან.

კამათის საგანი იყო, ყოველთვის, ნორვეგიული პარლამენტის ბიკამერალური ბუნება,<sup>30</sup> სადაც 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. ამგვარად, შეიძლება ითქვას, რომ ნორვეგიული სტორტინგი, იყო ისტორიაში, ალბათ, ყველაზე უფრო ინტეგრირებული ბიკამერალიზმის მაგალითი.<sup>31</sup>

ამდენად, ბიკამერალური პარლამენტის ზედა პალატები უნდა იყვნენ წარმომადგენლობითი ორგანოები, წარმოადგენდნენ განსაზღვრულ სუბიექტთა წრეს, უნდა ჰქონდეთ საკუთარი ავტონომია და აღჭურვილნი იყვნენ იმ ფუნქციებით, ნაწილობრივ მაინც, რომელიც ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპიდან გამომდინარე, ზოგადად პარლამენტზე მიკუთვნებული.

### 1.1.2. წარმომადგენლობა ბიკამერალურ პარლამენტში

„პარლამენტის ორ პალატად დაყოფის არსის ერთმნიშვნელოვნად განსაზღვრა რთულია. ისტორიულად ბიკამერალიზმის იდეა „განცალკევებული წარმომადგენლობის“ პრინციპს ითვალისწინებდა. მონტესკიე თვლიდა, რომ წოდებები, განსაკუთრებით მცირერიცხოვანი, მაგრამ იმავდროულად ავტორიტეტული წოდებები (არისტოკრატია, სამღვდელთა) 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, სამღვდელთა და მესამე ფენისაგან.“<sup>32</sup> „განცალკევებული წარმომადგენლობის“ პრინციპის

<sup>28</sup> იხ., გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 50-ე მუხლი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, კავშირი „იურისტების სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2006, 85.

<sup>29</sup> იხ., *გოგიაშვილი ვ.* შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, „იურისტების სამყარო“, 2014, 342.

<sup>30</sup> *Luther J.*, The search for a constitutional geography and historiography of second chambers. in *A world of second chambers*, edited by *Luther J., Passaglia P., Tarchi R.*, 2006, 4.

<sup>31</sup> *ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუნუკური ა.*, ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 9.

<sup>32</sup> *იქვე.*

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, გამონაკლისების გარდა.<sup>33</sup>

ორპალატიანი პარლამენტი, რომელიც თანამედროვე სახელმწიფოთა დიდ ნაწილში გვხვდება, საკმაოდ გრძელი და მრავალეპიზოდური ისტორიის მქონე ინსტიტუციაა. თავდაპირველად თითოეულ პალატაში სხვადასხვა სოციალურ ფენა იყო წარმოდგენილი და ისინი მხოლოდ საკონსულტაციო უფლებამოსილებებით იყვნენ აღჭურვილნი. თანამედროვე ბიკამერალური პარლამენტების ფუნქციები და როლი მნიშვნელოვნად განსხვავდება მისი წინამორბედისგან და დღესდღეობით, როგორც აღინიშნა, მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში გვხვდება არისტოკრატიული ნიშნით დაკომპლექტებული ზედა პალატა. ამ თვალსაზრისით დიდი ბრიტანეთი რჩება კვლავინდებურად ერთგული მისივე ისტორიული მემკვიდრეობისა, თუმცა კი, XX საუკუნეში განხორციელებული ცვლილებების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვნად შეზღუდული ფორმით. თანამედროვე ბიკამერალური პარლამენტისთვის დამახასიათებელია მისი ფორმირება არა სოციალური, წოდებრივ-წარმომადგენლობით საფუძვლებზე, არამედ ის გვევლინება უმეტესწილად ე.წ. ტერიტორიულ პალატად, რომელშიც ქვეყნის ტერიტორიული ერთეულში მცხოვრები მოქალაქეები არიან წარმოდგენილნი.

ბიკამერალური პარლამენტის ისტორიული ფუნქციის ცვლილება მნიშვნელოვან წილად განაპირობა, ერთი მხრივ, XVIII–XX საუკუნეებში მომხდარმა სოციალურ-პოლიტიკურმა ცვლილებებმა და, მეორეს მხრივ, პოლიტიკური წარმომადგენლობის არსის თანამედროვე განსაზღვრების ჩამოყალიბებამ. აღნიშნულის შედეგად, თანამედროვე ბიკამერალური პარლამენტის ზედა პალატა, ნაცვლად მსხვილი არისტოკრატიის ინტერესების დამცველი პალატისა, სახელმწიფოთა დიდ ნაწილში, ტერიტორიული ერთეულების ინტერესების წარმომადგენელ პალატად გვევლინება. რაც შეეხება ქვედა პალატას, ის აირჩევა ქვეყნის მოსახლეობის მიერ, პირდაპირ, როგორც წესი პროპორციული სისტემის საფუძველზე და წარმოდგენს მთელ ერს.

პოლიტიკური წარმომადგენლობის დეფინიციამ მნიშვნელოვანი ცვლილება განიცადა საფრანგეთის 1789 წლის რევოლუციის დროს, რომელთაც ასახვა ჰპოვეს სხვადასხვა რევოლუციურ თუ პოსტრევოლუციურ აქტებში. სამაგალითოა საფრანგეთის 1789 წლის „ადამიანისა და მოქალაქის უფლებების დეკლარაცია“, რომლის მესამე მუხლი აცხადებს, რომ, „ერი წარმოდგენს ყოველგვარი სუვერენიტეტის წყაროს“. ასევე, დეკლარაციის მე-6 მუხლით განსაზღვრულია, რომ „კანონი წარმოდგენს საერთო ნების

<sup>33</sup> ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 7.

გამოხატულებას. ყოველ მოქალაქეს უფლება აქვს, პირადად ან მათი წარმომადგენლების მეშვეობით მონაწილეობა მიიღოს მის მიღებაში“<sup>34</sup>.

პოსტრევოლუციურ, რესტავრაციის პერიოდში რევოლუციის მონაპოვარმა გარკვეულწილად დაკარგა მნიშვნელობა, თუმცა რამდენადაც ბურჟუაზიის გავლენა ჯერ კიდევ საკმაოდ ძლიერი იყო, ვერ მოხერხდა სრულად რევოლუციამდელ მდგომარეობაში დაბრუნება. მოცემულ პერიოდში, განსხვავებულ პირობებსა და ვითარებაში, თითქმის მთელი ევროპის კონტინენტზე, გარკვეულწილად შეიმჩნევა ე.წ. სოციალური დუალიზმი, რაც, თავის მხრივ, ასახავს კპოულობს ინსტიტუციურ დონეზეც, როგორც ზოგადად, მონარქსა და პარლამენტს შორის არსებულ ურთიერთობებზე, ასევე, თავად პარლამენტს შიგნითაც, სადაც, ერთმანეთის საპირისპირო მხარეს დგანან ქვედა პალატა (არჩევითი) და ზედა პალატა, რომლის წევრებიც ან მემკვიდრეობით ხდებიან ან მონარქის მიერ ინიშნებიან. სწორედ ასეთი მოდელი გვევლინება ე.წ. ოქტოირებული კონსტიტუციების ბაზისად.<sup>35</sup>

XIX სუკუნეში დემოკრატიის საფუძვლების განვითარებამ და სახალხო სუვერენიტეტის იდეების აღზევებამ გამოიწვია გარკვეულწილად მონოკამერალური პარლამენტის იმპლემენტაციის ხელახალი ტალღა, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ მან ვერ მოახერხა ორპალატიანი პარლამენტის ჩანაცვლება. მეტიც, სწორედ ამ პერიოდის პლურალისტურ სახელმწიფოში არსებულმა სოციალურ-ეკონომიკურმა პირობებმა საშუალება მოგვცა დაგვენახა ის მოქნილი ხასიათი, რომელიც ორპალატიან პარლამენტს გააჩნია და რომელიც საშუალებას აძლევდა მას ადაპტირება მოეხდინა სხვადასხვა მოთხოვნილებებთან.<sup>36</sup> ამ პერიოდის ბიკამერალური პარლამენტს იმავე მოცულობით ვეღარ დავაკავშირებთ იმ ფუნქციასთან, რომელიც მას გააჩნდა XVIII საუკუნეში და რომელიც გულისხმობდა, ერთი მხრივ, გარკვეულწილად პრივილეგირებული ფენების ინტერესების გამოხატვას და, მეორე მხრივ, ქვედა პალატის როლის დაბალანსებას. აღნიშნულ პერიოდში სახეზე გვხვდება ბიკამერალური პარლამენტი, რომელიც თავის ახალ და საკმაოდ მნიშვნელოვან ფუნქციას იძენს. ამ პერიოდში, დეცენტრალიზირებული სახელმწიფოების დამკვიდრებამ საკმაოდ ხელსაყრელი პირობები შექმნა შეერთებულ შტატებში არსებული ბიკამერალური მოდელის გავრცელებისთვის, სადაც ზედა პალატა წარმოადგენს ტერიტორიულ ერთეულებს.<sup>37</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ მოცემული იდეა ჩვენ გვხვდება

<sup>34</sup> იხ., „ადამიანისა და მოქალაქის უფლებების დეკლარაცია“, დეკლარაცია იხ., ვებგვერდზე: [www.dirconst.unibo.it](http://www.dirconst.unibo.it).

<sup>35</sup> ამ მხრივ გამონაკლისს წარმოადგენს ბელგიის 1831 წლის კონსტიტუცია, სადაც ორივე პალატა (წარმომადგენელთა პალატა და სენატი) არჩევითია. მათ შორის სხვაობა მხოლოდ სტრუქტურული ხასიათისაა (მაგ., უფლებამოსილების ვადა, წევრთა რაოდენობა). *Atlante del diritto pubblico*, a cura di Giuseppe Franco Ferrari, Milano 2010, 215-217.

<sup>36</sup> იხ., *Atlante del diritto pubblico*, a cura di Giuseppe Franco Ferrari, Milano 2010, 220.

<sup>37</sup> „თავდაპირველი მოდელის მიხედვით, აშშ-ის სენატი ფედერაციის წევრი შტატების კვაზიდელეგატებისგან შედგებოდა და ამრიგად, წევრი შტატების წარმომადგენლობითი ორგანო იყო. 1913 წლიდან თითოეული შტატის მცხოვრებნი, შტატის სიდიდის მიუხედავად, ორ სენატორს პირდაპირი კენჭისყრით ირჩევენ. 1848 წლის შევიცარიის კონსტიტუცია აშშ-ის კონსტიტუციის პირველ მოდელს უახლოვდება. კანტონები თავიანთ წარმომადგენლებს

როგორც ფედერაციულ სახელმწიფოებში (მაგ: გერმანია, ავსტრია, შვეიცარია), ასევე, რეგიონალურ სახელმწიფოებშიც (მაგ: ესპანეთი). თუმცა, ისიც უნდა ითქვას, რომ, თავისმხრივ, მოცემულ მოდელებშიც არსებობს არაერთი ვარიანტი და სახესხვაობა.

„განცალკავებული წარმომადგენლობა“, რომელიც საფუძვლად ედო ბიკამერალურ პარლამენტებს გასულ საუკუნეებში, გარკვეული სახესხვაობით მაინც ახასიათებთ, რიგ ქვეყნებში მოქმედ, თანამედროვე ბიკამერალურ პარლამენტებსაც. აღნიშნული ფიქსირდება იქ სადაც ზედა პალატა გვევლინება ფედერაციების ან, ფართო დეცენტრალიზაციის პირობებში, რეგიონებში მცხოვრები მოსახელობის წარმომადგენლობით ორგანოებად. „ბიკამერალიზმის უმთავრესი დანიშნულება არის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოში ქვეყნის მთელი მოსახელობის წარმომადგენლობის მაქსიმალური უზრუნველყოფა“.<sup>38</sup> „ნებისმიერი საზოგადოება არ არის ერთგვაროვანი, ამასთან, სხვაობა არის არა მხოლოდ მდიდრებსა და ღარიბებს შორის, არსებობენ სხვა ჯგუფებიც – ეთნიკური, პროფესიული და, რაც მთავარია, რეგიონალური. ყოველივე ეს იძლევა უფლებას, გარკვეული ჯგუფი დახასიათდეს როგორც განსაკუთრებული, საკუთარი განსაკუთრებული ინტერესებით, რომლებიც საჭიროებს განსაკუთრებულ გათვალისწინებას“.<sup>39</sup>

„პარლამენტარიზმის განვითარების გარკვეულ 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

კანტონთა საბჭოში თანაბრად წარადგენენ. 1848 წლიდან გერმანიაში მათ ფედერაციულ საბჭოში შემადგენელი შტატების (მხარეების) კაბინეტები წარადგენენ (1848 წელს წარმომადგენელთა ერთი ნახევარი მთავრობის, მეორე ნახევარი კი პარლამენტის წარდგენილი იყო)“. შაილ ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მეცნიერული რედაქცია და წინათქმა თ. ნინიძის, თბილისი, 2003, 185.

<sup>38</sup> *ერემაძე ჯ.*, ბიკამერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, თბილისი, 2005, 24.

<sup>39</sup> *იქვე*, 24.



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.<sup>40</sup>

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ „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“.<sup>41</sup> თუმცა, დღესდღეობით, ბიკამერალური პარლამენტის არსი დაკავშირებული აღარაა მხოლოდ ფედერალურ ან მეტიც, დიდგვაროვნულ წარმომადგენლობასთან. ხშირ შემთხვევებში ორპალატიანი პარლამენტი გვევლინება აგრეთვე რეგონალურ, უნიტარულ სახელმწიფოებში, ვხვდებით ე.წ. კორპორატიულ პალატებსაც<sup>42</sup> და ა.შ.

ბუნებრივია, იმის გათვალისწინებით, თუ რა ფუნქციური დატვირთვის მატარებელია ბიკამერალური პარლამენტი და განსაკუთრებით მისი ზედა პალატა, რა სახის წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა ხდება, როგორი საარჩევნო სისტემის საფუძველზე აირჩევა ის, მინიჭებული უფლებამოსილებების არსენალიც სწორედ მისგან გამომდინარეებს. ფედერაციულ თუ ფართო დეცენტრალიზაციის მქონე სახელმწიფოებში შედარებით უფრო ძლიერი სტატუსის ზედა პალატები ფუნქციონირებს.

### 1.1.3. ბიკამერალური პარლამენტის უპირატესობანი

ბიკამერალიზმისა და მონოკამერალიზმის მომხრეებს შორის დღემდე დაუსრულებელი საუკუნო დავაა. თითოეული იდვის მომხრეს საკუთარი არგუმენტები გააჩნია და ის მხოლოდ უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს შიდა მოწყობის საკითხს არ უკავშირდება. ევროპის ქვეყნებში ორპალატიანი პარლამენტი წარმოადგენს არამარტო პარლამენტის მოწყობის ფორმასთან, არამედ, ასევე, ქვეყნის მთელ პოლიტიკურ სისტემასთან

<sup>40</sup> *ეურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა.*, ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 8-9.

<sup>41</sup> *იქვე*, 14.

<sup>42</sup> *Specchia M. C.*, Il Senato in Belgio e Francia, in *Composizione e funzione delle seconde camere*, Un`analisi comparativa, a cura di *Bonfiglio S.*, 53.

დაკავშირებულ საკითხს.<sup>43</sup> სხვადასხვა დროს ჩატარებული კვლევების საფუძველზე შეიძლება დავასკვნათ, რომ არ არსებობს ზედა პალატის ისეთი მოდელი, რომელიც თავის თავში გააერთიანებდა სხვადასხვა ქვეყანაში მოქმედი სისტემებს.<sup>44</sup> პოლიტიკური როლი და ფუნქციები, რომელიც ზედა პალატას აქვს მინიჭებული დაკავშირებულია სხვადასხვა ფაქტორებთან, რომელთა შორის შეიძლება გამოიყოს ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობა, მმართველობის ფორმა, თავად პარლამენტის როლი სახელისუფლებო ტრიადაში, ისტორიული გამოცდილება, არსებული თუ მოსალოდნელი გამოწვევები და ა. შ.

### 1.1.3.1. ტერიტორიული ერთეულების პალატა

ბიკამერალური პარლამენტი არსებითი ელემენტია ფედერაციებისთვის და იმ სახელმწიფოთათვის, რომელთაც სურთ ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა. ამგვარ სახელმწიფოებში, ერთი პალატა წარმოადგენს ხალხს ერთიანობაში და სახელმწიფოს ერთიანობის გარანტიად გვევლინება, ხოლო მეორე პალატა, უზრუნველყოფს ტერიტორიული ერთეულების, მათ შორის მცირე ტერიტორიული ერთეულების საერთო სახელმწიფოებრივ გადაწყვეტილებებში მონაწილეობას. ბიკამერალური პარლამენტი დამახასიათებელია ფედერალური სახელმწიფოებისთვისაც.<sup>45</sup> თუმცა, ასე არ არის ყველგან და ყოველთვის, მაგალითად, ესპანეთის 1931 წლის კონსტიტუციით, რეგიონალური ავტონომიების პირობებში, ფუნქციონირებდა მონოკამერალური პარლამენტი.<sup>46</sup>

### 1.1.3.2. სექტორული ინტერესების პალატა

ბიკამერალური პარლამენტი, შედარებით იშვიათ შემთხვევებში, მაგრამ მაინც, განსაზღვრული სექტორის (ეკონომიკის, სოციალური, პროფესიული) წარმომადგენლობის პალატად არის მოაზრებული.<sup>47</sup> ასე მაგალითად, ირლანდიის 1937 წლის კონსტიტუციით ირლანდიის სენატი შედგება სამოცი წევრისგან, რომელთაგან თერთმეტი დანიშნული წევრია, ხოლო ორმოცდაცხრა – არჩეული. ეს უკანასკნელნი აირჩევიან შემდეგი წესით: სამი წევრი აირჩევა ირლანდიის ეროვნული უნივერსიტეტის მიერ; სამი წევრი

<sup>43</sup> იხ., *Sadikovich C.*, Role of the Second Chamber of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, in *The Role of the Second Chamber in European States*, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Study N 335/2005 CDL(2006)011, 12.

<sup>44</sup> *Le camera alte, aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America*, Roma 1997, 17.

<sup>45</sup> იხ., მაგალითისთვის იტალიის რესპუბლიკის ბიკამერალური სისტემა.

<sup>46</sup> იხ., *De Vergottini G.*, *Diritto Costituzionale Comparato*, IX edizione, Padova CEDAM, 2014, 578.

<sup>47</sup> *იქვე*.

აირჩევა დუბლინის უნივერსიტეტის მიერ; ოცდასამი წევრი აირჩევა კანდიდატთა სიიდან, რომელიც შედგენილია დადგენილი წესით.<sup>48</sup>

ასევე სლოვენის კონსტიტუციით განსაზღვრულია<sup>49</sup> მეორე პალატა – სახელმწიფო საბჭოს სახით (*Drzavni svet*) როგორც სოციალური, ეკონომიკური, პროფესიული და ადგილობრივი ინტერესების წარმომადგენლობითი ორგანო.

### 1.1.3.3. ბიკამერალური პარლამენტი როგორც გარანტი

#### 1.1.3.3.1. მონოკამერალური „დიქტატურის“

ბიკამერალური პარლამენტი, შესაძლოა მოგვევლინოს გარანტად ერთი პალატის ძლევამოსილებისა და ძალაუფლების გადაჭარბებით გამოყენების წინააღმდეგ. მაგალითისთვის შეიძლება გავიხსენოთ 1792-1793 წლებში საფრანგეთის კონვენციის საფუძველზე მოქმედი მონოკამერალური კრება.<sup>50</sup>

ფრანგი მეცნიერი ლეონ დიუგიც აცხადებდა, რომ ორპალატიანი პარლამენტი, საპარლამენტო ტირანიისგან დაზღვევის საუკეთესო მექანიზმია, სადაც თითოეული პალატა, საკუთარი ფუნქციების განხორციელების პროცესში ერთმანეთს აკავებს და აბალანსებს.<sup>51</sup> პალატების მიერ, საკუთარი ფუნქციების განხორციელებისას, ერთმანეთის შეკავების ხასიათზე მიუთითებდა ასევე მონტესკიე ინგლისური პარლამენტის დახასიათებისას.<sup>52</sup> ორპალატიანი პარლამენტის გაწონასწორების ხასიათზე მიუთითა საქართველოს პრეზიდენტმა მის ერთ-ერთ განსხვავებაში.<sup>53</sup>

<sup>48</sup> იხ., ირლენდიის კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2007, 267.

<sup>49</sup> იხ., სლოვენის კონსტიტუციის 96-ე მუხლი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2007.

<sup>50</sup> იხ., *De Vergottini G.*, *Diritto Costituzionale Comparato*, IX edizione, Padova CEDAM, 2014, 578.

<sup>51</sup> *Дюги Л.* Конституционное право. М., 1908. 468, ციტ., конституционное (государственное) право зарубежных стран, Часть общая, Тома 1–2, Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор – *Б.А. Страшун*, Учебник, Москва Издательство БЕК, 2000, 440.

<sup>52</sup> იხ., *Монтескье Ш.* Избранные произведения. М.: Политиздат, 1953. 298 ციტ., конституционное (государственное) право зарубежных стран, Часть общая, Тома 1–2, Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор – *Б.А. Страшун*, Учебник, Москва Издательство БЕК, 2000, 440.

<sup>53</sup> იხ., <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/428500-giorgi-margvelashvili-im-qveynebshi-sadac-prezidents-arapirdapiri-gzith-ircheven-aris-orpalatiani-parlamenti-da-federaluri-motsyoba.html?ar=A> [25.05.2017].

აღსანიშნავია ასევე, ბიკამერალური პარლამენტის იმ პალატის მიერ განხორციელებული საპარლამენტო კონტროლი, რომელიც ნდობის ვოტუმით არ არის დაკავშირებული მთავრობასთან, რის შედეგადაც, საპარლამენტო კონტროლი, შესაძლოა კიდევ უფრო ეფექტური და რეალური ხასიათის იყოს.<sup>54</sup>

მთელ რიგ შემთხვევებში ბიკამერალური პარლამენტი ერთგვარი „ფუფუნების“ და მდიდარი სახელმწიფოებისთვის ხელმისაწვდომ ინსტიტუციად მიაჩნიათ. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ ხშირ შემთხვევებში ის დემოკრატიული განვითარების და სტაბილურობის ერთ-ერთ არსებით მექანიზმად და ელემენტად გვევლინება ხოლმე, იმდენადაც კი, რომ მის გარეშე, დემოკრატიის არასრულ ხარისხზეც კი აკეთებენ აქცენტს.<sup>55</sup>

ამდენად, ბიკამერალური პარლამენტი, მეორე პალატის, სახით შესაძლოა, მთელ რიგ შემთხვევებში, მონოკამერალური „დიქტატურის“ დამზღვევ ინსტიტუციად მოგვევლინოს.

#### 1.1.3.3.2. ნაჩქარევი გადაწყვეტილებების

„ჯონ მედისონი, ასაბუთებდა რა, აშშ-ის კონგრესის ბიკამერალურ მოწყობას, ყურადღებას ამახვილებდა იმ გარემოებაზე, რომ საკანონმდებლო კრებები უმეტეს შემთხვევაში მიდრეკილნი არიან სხვადასხვა საპარლამენტო ფრაქციების მიერ პროვოცირებული ნაჩქარევი და არაზომიერი, ემოციური გადაწყვეტილებების მიღებისკენ. სხვა სიტყვებით, რომ ვთქვათ, ბიკამერალიზმი ემსახურება ამომრჩეველს, თავი დაიცივას 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 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 აუჩქარებელი, ოპტიმალური გადაწყვეტილებების მისაღებად, ზედა პალატა ქვედა პალატის ერთგვარ შემაკავებელ ფუნქციას ასრულებს.“<sup>56</sup> ბიკამერალიზმის პრინციპი, ხელს უწყობს და, ერთგვარად უზრუნველყოფს, არა ნაჩქარევი, მრავალჯერ

<sup>54</sup> იხ., სადისერტაციო ნაშრომის 5.2.2. ნაწილი.

<sup>55</sup> Bicameralism around the world: Position and prospects, იხ., <http://www.senat.fr/senatsdumonde/introenglish.html#fn4> [25. 05.2017].

<sup>56</sup> ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 6-7.

განხილული, ფართო ჩართულობით მიღებულ გადაწყვეტილებებს.<sup>57</sup> „ბიკამერალიზმის პირობებში თავად საკანონმდებლო ხელისუფლების შტოს შიგნით ინსტიტუციურად იქმნება შეკავებისა და გაწონასწორების ეფექტური სისტემა, რაც ამცირებს საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელებისას ნაჩქარევი, დაუბალანსებელი და დაუფიქრებელი 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 უწყობდეს ხელს.“<sup>58</sup>

#### 1.1.3.4. „ბრძენი“ პალატა

ბიკამერალიზმის უპირტესობად მიიჩნევენ იმ გაერემოებას, რომ ის უკეთ უზრუნველყოფს საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობის ხარისხს. ბუნებრივია, როდესაც საკითხის განხილვაში, მაქსიმალურად მეტი წარმომადგენელი იღებს მონაწილეობას, ასეთი გადაწყვეტილებები, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფენ ხარისხს და, მეორე მხრივ, სტაბილურობას. საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ნაჩქარევად მიღებული გადაწყვეტილებები, იქნება ეს კანონშემოქმედებით საქმიანობაში, თუ მაკოტროლებელი ფუნქციის განხორციელების პროცესში (იგივე უნდობლობის გამოცხადების დროს) ქმნის არასტაბილურ ვითარებას და ნეგატიურად მოქმედებს საქმიანობის ხარისხზე.

„ამ მდგომარეობის გამოსწორების თვალსაზრისით, დადებითი როლი შეიძლება შეასრულოს ზედა პალატამ, იქიდან გამომდინარე, რომ მისი წევრები უფრო მკაცრი კრიტერიუმების დაკმაყოფილებას მოითხოვს,<sup>59</sup> აქ ხდება განსაკუთრებული ცოდნის, პოლიტიკური და პროფესიული გამოცდილების თავმოყრა, შეჯერება. გარდა ამისა, ზედა პალატა არ არის იმდენად დატვირთული პოლიტიკური მუხტით<sup>60</sup> და, შესაბამისად, უნარიანია,

<sup>57</sup> იხ., *De Vergottini G.*, *Diritto Costituzionale Comparato*, IX edizione, Padova CEDAM, 2014, 578.

<sup>58</sup> *ეურაშვილი კ., ხოკორაია კ., ბუნუკური ა.*, ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 6-7.

<sup>59</sup> ასე მაგალითად, იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 58-ე მუხლის თანახმად, „სენატორად შეიძლება არჩეულ იქნეს 40 წლის ასაკს მიღწეული ამომრჩეველი“, ხოლო იმავე კონსტიტუციის 56-ე მუხლის თანახმად კი, „დეპუტატად შეიძლება აირჩეს ნებისმიერი ამომრჩეველი, რომელმაც არჩევნების დღეს მიაღწია ოცდახუთი წლის ასაკს“, იხ., *Costituzione della Repubblica Italiana*,

<https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf> [25. 05.2017].

<sup>60</sup> ასე მაგალითად, ნიდერლანდების პარლამენტის ზედა პალატის წევრები არ გვევლინებიან „პროფესიით პოლიტიკოსებად“ იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, n. 54, 83-84, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf> [25. 05.2017].

უფრო ღრმად, საფუძვლიანად და ობიექტურად განიხილოს მნიშვნელოვანი საკითხები.“<sup>61</sup>

ბიკამერალური პარლამენტის ზედა პალატებისთვის „განსჯისა და ანალიზის“ ფუნქციის მინიჭება თანამედროვე სახელმწიფოებისთვის საკმაოდ მიმზიდველი აღმოჩნდა. პარლამენტის ზედა პალატები ამ ფუნქციის მატარებლად გვევლინებიან მაგალითად ირლანდიაში, ნიდერლანდებში, რიგ საკითხებთან მიმართებაში, საფრანგეთშიც, 1993 წელს განხორციელებულმა რეფორმამ, ბელგიური სენატიც, შეიძლება ითქვას, ამავე კონტექსტში დაინახა.<sup>62</sup>

#### 1.1.4. ბიკამერალური პარლამენტი თანამედროვე სამყაროში

##### 1.1.4.1. სტატისტიკა

ბიკამერალიზმი, პოლიტიკური თუ ინსტიტუციური ხასიათის კომპარატივისტულ დებატებში, შეიძლება ითქვას, განიცდის არაერთგვაროვან დამოკიდებულებას. მათ შორის, ამ სტრუქტურის სახელწოდებასთან მიმართებაშიც – „ზედა პალატა“ თუ „მეორე პალატა“ – შეინიშნება განსხვავებული მიდგომები. მართლაც, ერთი მხრივ, „სენატი“, ტრადიციულ დემოკრატიებში, ერთგვარ მყარ არჩევანად გვევლინება, თუმცა, მეორე მხრივ, ეს არჩევანი, ევროპის კონტინენტზე, მთელ რიგ შემთხვევებში, რეფორმირების ობიექტია და მათ შორის რადიკალურის.<sup>63</sup>

თანამედროვე მსოფლიოში, ბიკამერალური პარლამენტი, მხოლოდ ისტორიული ტრადიციების უბრალო გაგრძელებად არ გვევლინება. მაშინ როდესაც, 1970 წლებში ორპალატიანი პარლამენტი 45 სახელმწიფოში ფუნქციონირებდა, დღესდღეობით ეს ციფრი პრაქტიკულად გაორმაგებულია.<sup>64</sup> აღნიშნულის ნათელი დადასტურებაა, ასევე ის ფაქტიც, რომ პოსტსოციალისტური ბანაკის სახელმწიფოებიდან არაერთმა არჩია ორპალატიანი პარლამენტი ერთპალატიანს.

<sup>61</sup> *ერემაძე ჯ.*, ბიკამერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, თბილისი, 2005, 30, ასევე იხ., конституционное (государственное) право зарубежных стран, Часть общая, Тома 1–2, Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор – *Б.А. Страшун*, Учебник, Москва Издательство БЕК, 2000, 439.

<sup>62</sup> იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, n. 54, 77, 78, 83, 171, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>

<sup>63</sup> იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 9-10, [25. 05.2017].

<sup>64</sup> *Bicameralism around the world: Position and prospects*, იხ., <http://www.senat.fr/senatsdumonde/introenglish.html#fn4> [25. 05.2017].

*Inter-parliamentarian Union*-ის მიერ გამოქვეყნებული მონაცემების თანახმად, მსოფლიოს 77 (40.1%) ქვეყანაში ფუნქციონირებს ბიკამერალური პარლამენტი, ხოლო 115 (59.9%) ქვეყანაში მონოკამერალური პარლამენტი.<sup>65</sup>

მართალია, თანამედროვე სახელმწიფოთა შედარებით მეტი რაოდენობა არჩევს მონოკამერალურ პარლამენტს, თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ეს უპირატესობა არ არის ძალიან დიდი. ამასთან, ჩინეთს თუ არ ჩავთვლით, 5.5 მილიარდიდან 4 მილიარდი მოსახლეობა წარმოდგენილია სწორედ ბიკამერალური პარლამენტის მიერ. გეორგრაფიულადაც, თუ დავაკვირდებით, ბიკამერალური პარლამენტის მქონე სახელმწიფოთა მიერ მოცული ტერიტორია გაცილებით ჭარბობს ერთპალატიანი პარლამენტის მქონე სახელმწიფოებისას. დიდი რვიანის შემადგენლობაში შემავალი ყველა სახელმწიფოში ფუნქციონირებს ორპალატიანი პარლამენტი.<sup>66</sup> ასევე შეიძლება საზი გაეხვას იმ გარემოებას, რომ დიდ ოცეულში შემავალი სახელმწიფოებიდან 15-ში პარლამენტი ორპალატიანია.<sup>67</sup> აღნიშნული მაჩვენებლებიც ადასტურებენ, რომ ბიკამერალიზმის გავრცელების არეალი საკმაოდ ფართოა და საკმაოდ ბევრი სახელმწიფო ირჩევს საკანონმდებლო ორგანოს ბიკამერალურ მოწყობას.

უნდა ითქვას, რომ ბიკამერალური პარლამენტის ფუნქციონირება შესაძლოა არ უკავშირდებოდეს მოსახლეობის რაოდენობას, რამდენადაც, ჩინეთში, რომლის მოსახლეობაც მილიარდნახევარს აჭარბებს, საკანონმდებლო ორგანო მონოკამერალურია,<sup>68</sup> ხოლო სანტა ლუჩიაში, რომლის მოსახლეობა მხოლოდ 170.000-ს შეადგენს, საკანონმდებლო ორგანო ორპალატიანია.

აფრიკის კონტინენტზე ორპალატიანი პარლამენტი ფუნქციონირებს 22 (40.74%) სახელმწიფოში, ხოლო, მონოკამერალური პარლამენტი კი – 32 (59.26%) სახელმწიფოში.<sup>69</sup> ამერიკის კონტინენტზე (იგულისხმება ორივე – ჩრდილოეთ და სამხრეთ ამერიკა) ორპალატიანი პარლამენტი გვხვდება 20 (57.14%) სახელმწიფოში, ხოლო ერთპალატიანი კი – 15 (42.86%) სახელმწიფოში.

<sup>65</sup> მონაცემები იხ., ვებგვერდზე – [http://www.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?LANG=ENG&REGION\\_SUB\\_REGION=All&Submit1=Launch+query](http://www.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?LANG=ENG&REGION_SUB_REGION=All&Submit1=Launch+query) [25. 05.2017].

<sup>66</sup> კანადაში, საფრანგეთში, იტალიაში, გერმანიაში, იაპონიაში, დიდ ბრიტანეთი, რუსეთის ფედერაციაში და შეერთებულ შტატებში.

<sup>67</sup> მონოკამერალურია პარლამენტი საუდის არაბეთში, ჩინეთში, სამხრეთ კორეაში, ინდონეზიასა და თურქეთში.

<sup>68</sup> თუმცა, სამეცნიერო ლიტერატურაში ვხვდებით, ასევე, საპირისპირო მოსაზრებასაც, რომელიც ბიკამერალურ პარლამენტს გარკვეულწილად მაინც აკავშირებს მოსახლეობის რაოდენობასთან და ჩინეთი ამ მხრივ როგორც გამონაკლისს ისე მოიხსენიებს.

იხ., *Garlisi L.*, Le ipotesi di riforma del bicameralismo “perfetto” alla luce di un’analisi comparata,

პუბლიკაცია იხ., ვებგვერდზე – [http://extranet.dbi.it/Archivio\\_allegati/Allegati/16389.pdf](http://extranet.dbi.it/Archivio_allegati/Allegati/16389.pdf) [25. 05.2017].

<sup>69</sup> მონაცემები იხ., ვებგვერდზე – [http://www.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?LANG=ENG&REGION\\_SUB\\_REGION=R1&Submit1=Launch+query](http://www.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?LANG=ENG&REGION_SUB_REGION=R1&Submit1=Launch+query) [25. 05.2017].

აქედან უნდა ითქვას, რომ ჩრდილოეთ ამერიკის სამივე დიდ სახელმწიფოში პარლამენტი ბიკამერალურია. რაც შეეხება აზიას, 16 (39.02%) სახელმწიფოში გვხვდება ბიკამერალური პარლამენტი, ხოლო 25 (60.98%) სახელმწიფოში – ერთპალატიანი პარლამენტი.<sup>70</sup>

### 1.1.4.2. დინამიკა

ფაქტია, ბიკამერალური პარლამენტი თანამედროვე სახელმწიფოთა დიდი ნაწილისათვის აღმოჩნდა მიმზიდველი. არაერთმა სახელმწიფომ, მათ შორის XXI საუკუნეშიც, მიიღო გადაწყვეტილება ერთპალატიანი საპარლამენტო სისტემიდან ბიკამერალურ საპარლამენტო სისტემაზე გადასვლასთან დაკავშირებით. 2009 წლის მონაცემებით, ამგვარი პრაქტიკა დაფიქსირდა ავღანეთში, ბაჰრეინში, ბურუნდში, ბჰუტანში, ზიმბაბვეში, იემენში, სენეგალში, სუდანში, ტუნისში და უზბეკეთში.<sup>71</sup> საგულისხმოა, რომ ერთპალატიანი საპარლამენტო სისტემიდან ორპალატიან საპარლამენტო სისტემაზე გადასვლას რიგ ქვეყნებში (მაგ. სენეგალი, ტუნისი) რეფერენდუმის ჩატარება უსწრებდა წინ, მოცემულ ქვეყნებში პარლამენტის ინსტიტუციური ორგანიზაციის კიდევ უფრო მეტ პოლიტიკურ მნიშვნელობაზე მიუთითებს.<sup>72</sup>

„თანამედროვე მსოფლიოს პარლამენტარიზმი საპირისპირო პროცესსაც იცნობს. მაგალითად, ნორვეგიის პარლამენტი – სტორტინგი, 1814 წლის 17 ნოემბრიდან (კონსტიტუციის მიღების თარიღი) მოყოლებული, ბიკამერალურია, თუმცა 2007 წლის 20 თებერვლის გადაწყვეტილების საფუძველზე, 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 ორპალატად დაყოფის ფორმალური ხასიათით, ვინაიდან ნორვეგიული სტორტინგი 2009 წლამდეც, ფაქტობრივად, უნიკამერალური (ერთპალატიანი) იყო. ამ შემთხვევაში, შეიძლება დასკვნა, რომ ბიკამერალიზმი გამართლებულია იქ, სადაც ბიკამერალური პარლამენტის ფორმირებას ერთი ან რამდენიმე დანიშნულება აქვს.“<sup>73</sup>

<sup>70</sup> მონაცემები იხ., ვებგვერდზე – [http://www.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?LANG=ENG&REGION\\_SUB\\_REGION=R5&Submit1=Launch+query](http://www.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?LANG=ENG&REGION_SUB_REGION=R5&Submit1=Launch+query) [25.05.2017].

<sup>71</sup> *Наталья К., Васильевна “История и География Современного Бикамерализма”; Геополитика и екодинамика регионов. 2009. Т.5. Вып., 1. С.83-86. Раздел II. Прикладные Аспекты Екодинамики, ციტ. პუბლიკაციიდან ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუნუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 14.*

<sup>72</sup> იხ., *ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუნუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 14.*

<sup>73</sup> იხ., *ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუნუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 14-15.*



გარდა აღნიშნულისა, იგივე ევროპის მასშტაბით, ორპალატიანი პარლამენტი ერთპალატიანით შეიცვალა ხორვატიაში,<sup>74</sup> დანიაში,<sup>75</sup> ესტონეთში,<sup>76</sup> საბერძნეთში,<sup>77</sup> პორტუგალიაში,<sup>78</sup> შვედეთსა<sup>79</sup> და უნგრეთში.<sup>80</sup> მიუხედავად იმისა, რომ საბერძნეთსა და უნგრეთში მონოკამერალურ პარლამენტზე გადასვლა თუ იმ დროს მოქმედ რეჟიმთან შეიძლება იყოს დაკავშირებული, აღნიშნული არჩევანი ახალი კონსტიტუციების მიღების შემდეგაც იქნა გაზიარებული. აღსანიშნავია, რომ რიგ ქვეყნებში, განხორციელებულმა რეფორმებმა შედეგი გამოიღო და საკმაოდ ეფექტურად ფუნქციონირებს საკანონმდებლო ორგანოს ორპალატიანი სტრუქტურა.<sup>81</sup>

აღსანიშნავია, რომ გერმანიაში არის მსჯელობა ბუნდერატის რეალურად მეორე პალატად გარდაქმასთან დაკავშირებით, ბუნდესრატის წევრებისთვის იმპერატიული მანდატის გაუქმებისა და თავისუფალი მანდატის მინიჭების თაობაზე და ა.შ.<sup>82</sup>

უკრაინაში, 1996 წლის კონსტიტუციის 75-ე მუხლის თანახმად, საკანონმდებლო ხელისუფლების ერთადერთი ორგანო არის პარლამენტი – უკრაინას უმაღლესი რადა. თუმცა, საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მიღებული პროექტი<sup>83</sup> ორპალატიან პარლამენტს ითვალისწინებდა. ამ იდეის მოწინააღმდეგეები აცხადებდნენ რომ ეს გამოიწვევდა ფედერალიზაციას და საკანონმდებლო პროცესის გაჭიანურებას. თავის მხრივ, მომხრეები აცხადებდნენ, რომ ორპალატიანი პარლამენტი საკანონმდებლო პროცესის ხარისხობრივ გაუმჯობესებას განაპირობებდა და ტერიტორიული ინტერესების გაუთვალისწინებლობა დანაწილების პროცესს წაახალისებდა. საბოლოოდ, უკრაინის კონსტიტუციამ მონოკამერალური სისტემა გაითვალისწინა და ის დღემდე უცვლელია, მიუხედავად იმისა, რომ სხვადასხვა დროს იყო მცდელობა ორპალატიანი პარლამენტის იმპლემენტირების.<sup>84</sup> მათ შორის იყო მსჯელობა და დისკუსია 2004 წლის შემდეგაც. განსაკუთრებით ქვეყნის აღმოსავლეთი ნაწილი მოითხოვდა

<sup>74</sup> 2001 წელს.

<sup>75</sup> 1953 წელს.

<sup>76</sup> 1992 წელს.

<sup>77</sup> 1935 წელს.

<sup>78</sup> 1910 წელს.

<sup>79</sup> 1970 წელს.

<sup>80</sup> 1960 წელს.

<sup>81</sup> იხ., Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti, a cura di Marcelli F., Tutinelli R., Roma, 2013, n. 54, 9-10, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf> [25. 05.2017].

<sup>82</sup> Nolte G., The Second Chamber in Germany: The Bundesrat, in The Role of the Second Chamber in European States, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Study N 335/2005 CDL(2006) 011.

<sup>83</sup> კონსტიტუციის პროექტის 1996 წლის 24 თებერვლის ვერსია.

<sup>84</sup> შემუშავდა შესაბამისი პროექტები, გაიმართა რეფერენდუმი, საკონსტიტუციო სასამართლომ იმსჯელა მოცემულ საკითხზე, თუმცა საბოლოოდ შესაბამისი გადაწყვეტილება არ იქნა მიღებული.

ქვეყნის ფედერაციულ მოწყობასა და ორპალატიან პარლამენტს, თუმცა, როგორც ითქვა, დღემდე უკარინის პარლამენტი ერთპალატიანია.<sup>85</sup>

## 1.2. მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლი

### 1.2.1. საპარლამენტო კონტროლის არსი და მნიშვნელობა

„აბსოლუტიზმის ეპოქა ჩაანაცვლა პარლამენტარიზმის ეპოქამ, როგორც დემოკრატიული სახელმწიფოს განვითარების ახალმა საფეხურმა... ხელისუფლების დანაწილების კონცეფციის გაზიარების საწყის ეტაპზე ვარაუდობდნენ რომ ხელისუფლების შტოებს შორის თავისი სიძლიერით უპირობო ლიდერი იქნებოდა საკანონმდებლო შტო, რომელიც დაჩაგრავდა აღმასრულებელ ხელისუფლებას. თუმცა, როგორც ამ სისტემის ევოლუციამ აჩვენა პრობლემა საპირისპირო ხასიათს ატარებს. ძირითად პრობლემას წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების მუდმივი და ეფექტიანი კონტროლის უზრუნველყოფა.“<sup>86</sup> აღმასრულებელი ხელისუფლების ძალაუფლების გაძლიერებისა და ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის მართვის პულტის საკანონმდებლოდან აღმასრულებლისკენ გადაცემის პირობებში, პარლამენტის დაკარგული პოლიტიკური ადგილის საკომპენსაციოდ და სახელისუფლებო ტრიადაში ცენტრალური მოთამაშის როლის შესანარჩუნებლად, თანამედროვე სახელმწიფოებში განავითარეს და გააძლიერეს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს სხვა ფუნქციები, როგორცაა პარლამენტის მაკონტროლებელი ფუნქცია,<sup>87</sup> იმდენადაც კი, რომ შესაძლოა ის აღარ იქნეს განხილული, როგორც პარლამენტის რიგით მეორე<sup>88</sup> უფლებამოსილება.

სახელმწიფო მმართველობაში კონტროლის განსაკუთრებული მნიშვნელობა იმაში მდგომარეობს, რომ მის გარეშე წარმოუდგენელია ისეთი რთული ორგანიზმის ფუნქციონირება, როგორც სახელმწიფოა. კონტროლი მმართველობითი პროცესის სრულყოფის უმნიშვნელოვანესი საშუალებაა, ის

<sup>85</sup> *Kravchenko o.*, Introduction of a Two-Chamber Parliamentary structure in Ukraine, in European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) The Role of the Second Chamber in European States, Study N 335/2005 CDL(2006)011, 54-55.

<sup>86</sup> *გოვიაშვილი გ.*, შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, „იურისტების სამყარო“, 2014, 151.

<sup>87</sup> *Pastore F.*, Decentralizzazione autonomistica e assetto del bicameralismo nella V repubblica Francese, 2, იხ.,

[http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0096\\_pastore.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0096_pastore.pdf). [25. 05.2017].

<sup>88</sup> იხ., *დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი.*, კონსტიტუციური სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 167.

განამტკიცებს საშემსრულებლო დისციპლინას მმართველობის აპარატში, კანონის აღმასრულებლის პასუხისგმებლობას.<sup>89</sup>

მონტესკიესეული მოსაზრება, „ძალაუფლებას ძალაუფლება აოკებდეს“,<sup>90</sup> საფუძვლად დაედო ძალაუფლების გამიჯვნის თეორიასა და შემოდგომში, მასზევე აღმოცენებულ, მედისონის შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემას, რომლის თანახმადაც, ხელისუფლების შტოებს შორის არა მხოლოდ ძალაუფლება უნდა გადანაწილდეს, არამედ თითოეულ მათგანს მიეცეს საშუალება, აკონტროლოს დანარჩენები. ხელისუფლების შტოები უნდა აკავებდნენ ერთმანეთის ძალაუფლებას და საჭიროების შემთხვევაში ამოქმედებდნენ ამისთვის აუცილებელ მექანიზმებს.<sup>91</sup> დაკისრებული მოვალეობის შესრულებაზე კონტროლი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზაციის მნიშვნელოვანი ფაქტორია. „შეიძლება ითქვას, რომ „შეკავება-გაწონასწორების“ მექანიზმი საკონტროლო ბუნებისაა და მის საფუძვლებში გამოკვეთილია საკონტროლო კონტურები, რომელიც ხელისუფლების შტოების დამოუკიდებლობის პირობებში მთლიანობაში მის მდგრადობას უზრუნველყოფს.“<sup>92</sup>

კონტროლის ამოცანა ზოგადად არის ის, რომ გამოავლინოს მის სახედამხედველო სფეროში საქმის ფაქტიური მდგომარეობა, შეაფასოს მისი შესაბამისობა სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების მიერ განსაზღვრულ მიზნებსა და ამოცანებთან.<sup>93</sup> სწორედ სახელმწიფოსა და საზოგადოების ინტერესების დაცვისთვის არის საჭირო საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებები თავიანთი უამრავი ატრიბუტიკით – ურთიერთკონტროლი, ურთიერთშეზღუდვა.<sup>94</sup>

---

<sup>89</sup> *მელქაძე ო.*, სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი IV, გამომცემლობა „უფლება“, თბილისი 1996, 5-7.

<sup>90</sup> *მონტესკიე შლ.* კანონთა გონი, თბილისი, ფრანგულიდან თარგმნა დ., ლაბუჩიძემ, 1994, XI წიგნი, IV თავი, 180.

<sup>91</sup> *შარაშიძე მ.*, ავსტრიის საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის თავისებულებანი ნორმათაკონტროლის კომპეტენციის განხორციელების სფეროში, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2003, 9-19.

<sup>92</sup> *მელქაძე ო.*, სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი IV, გამომცემლობა „უფლება“, თბილისი 1996, 7. ასევე იხ., *მელქაძე ო.*, საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია XXXII, გამომცემლობა „უნივერსალი“, თბილისი, 2013, 162.

<sup>93</sup> *მელქაძე ო.*, სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი IV, გამომცემლობა „უფლება“, თბილისი, 1996, 5.

<sup>94</sup> *ჯორბენაძე ს., კნიპირო რ., ჭანტურია ლ.*, სამართლის რეფორმა საქართველოში, თბილისი, 1994, 32.

## 1.2.2. მთავრობა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში

ძალაუფლების გამიჯვნის კლასიკური მოდელი მონტესკიეს სახელს უკავშირდება, რომელმაც თავისი წინამორბედი მოაზროვნეების – ჰობსისა და ლოკის მოსაზრებები<sup>95</sup> გაითვალისწინა და ჩამოაყალიბა ამ კონცეფციის საფუძვლები.<sup>96</sup> ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის შესაბამისად, სახელმწიფო ძალაუფლება განაწილებულია ხელისუფლების სამ შტოზე – საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლოზე. საკანონმდებლო ქმნის კანონს, აღმასრულებელი აღასრულებს მას, ხოლო სასამართლო ხელისუფლება უფარდებს (იყენებს) კანონს.<sup>97</sup>

„სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლება წარმოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლების დამოუკიდებელ შტოს, რომლის მთავარი ფუნქციაა კანონების აღსრულებასა და სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში მათ რეალიზაციაში მდგომარეობს. ამასთან, არც ისტორიულად და არც თანამედროვე პერიოდში, აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობა არ შემოიფარგლება მხოლოდ ზემოაღნიშნულით და მას საკმაოდ ფართო საორგანიზაციო და განმკარგულებელი ფუნქციებიც გააჩნია. აღმასრულებელი ხელისუფლება გვევლინება სახელმწიფო ხელისუფლების აღმასრულებელ-განმკარგულებელ შტოდ, რომელიც სახელმწიფო მმართველობით ფუნქციას ახორციელებს,“<sup>98</sup> მმართველობის ფორმის გათვალისწინებით, მთელ რიგ სახელმწიფოებში წარმართავს და ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას.

„აღმასრულებელ ხელისუფლებაში მთავრობის როლსა და მისი უფლებამოსილებების თავისებურებების მიხედვით, ზოგადად, მთავრობის

---

<sup>95</sup> ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის წინამდგომელი ჯერ კიდევ ანტიკური ეპოქის მოაზროვნეთა შრომებში შეინიშნება. ჯერ კიდევ პლატონი მიჯნავს ერთმანეთისგან საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებებს. პლატონის მოსაზრებები მისმა მოწაფემ – არისტოტელემ განაფიქრა. ამ ორი ბერძენი ფილოსოფოსის შეხედულებებმა ზეგავლენა იქონია ბერძენი ისტორიკოსის პოლიბიოსისა და რომაელი ორატორის ციცერონის მოძღვრებებზე. იხ., *კვერენხილაძე გ.*, აღმასრულებელი ხელისუფლება, *გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენხილაძე გ., ჭილაძე ნ.*, შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, გამომცემლობა მერიდიანი, თბილისი, 2016, 405, ასევე იხ., *დემეტრაშვილი ა.*, კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ავთანდილ დემეტრაშვილი, თბილისი, 2005, კარი VI, 194.

<sup>96</sup> იხ., *კვერენაძე დ.*, ძალაუფლების გამიჯვნის ქართული მოდელის პრობლემა, წიგნში: სახელმწიფო მმართველობის მოდელები: საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილე და პერსპექტივა, თბილისი, 2016, 2-3.

<sup>97</sup> იხ., *Pound R.*, Courts and Legislation, Science of Legal Method, Selected Essayes of Various Authors, The Modern Legal Philosophy Series, Translated by Ernest Bruncken an Layton B. Register, with introductions by Henry N. Sheldon and John W. Salmond, New York, 1921, 204.

<sup>98</sup> იხ., *კვერენხილაძე გ.*, აღმასრულებელი ხელისუფლება, *გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენხილაძე გ., ჭილაძე ნ.*, შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, გამომცემლობა მერიდიანი, თბილისი, 2016, 407.

ინსტიტუციონალიზაციის სამ მოდელს განასხვავებენ<sup>99</sup> „საპრეზიდენტო მოდელი (მაგალითად აშშ<sup>100</sup>), სადაც მთავრობა პრეზიდენტს დაქვემდებარებული ორგანოა; შერეული ანუ ბიციფალური მოდელი, რომლის ფარგლებში მთავრობა აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს პრეზიდენტთან ერთად (საფრანგეთი, ფინეთი) და ე.წ. კაბინეტური მოდელი, როცა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო არის მთავრობა, ხოლო პრეზიდენტს ან მონარქს მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციები აქვს (მაგალითად გაერთიანებული სამეფო, გერმანია და სხვ.)“<sup>101</sup>

სახელმწიფოთა უმრავლესობაში აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოა მთავრობა, რომელიც ახორციელებს სახელმწიფოს უმაღლეს პოლიტიკურ ხელმძღვანელობას და სახელმწიფო საქმეების საერთო მმართველს. მთავრობა გვევლინება უმთავრეს კოლეგიურ სახელმწიფო ორგანოდ, რომელიც უზრუნველყოფს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას, სახელმწიფო მმართველობის ხელმძღვანელობას, განაგებს სახელმწიფო ადმინისტრაციას, სახელმწიფო ფინანსებს, საერთაშორისო ურთიერთობებს და შეიარაღებულ ძალებს.<sup>102</sup>

„პოლიტოლოგიაში და კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერებაში მთავრობის როლს სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში უპირატესად მმართველობის ფორმას, ანუ სახელმწიფოს უმაღლეს ორგანოთა სისტემური ურთიერთობების ხასიათს, სამოქალაქო საზოგადოების, მოსახლეობის სამართლებრივი კულტურის დონეს უკავშირებენ.“<sup>103</sup> მთავრობის ადგილისა და სტატუსის განსაზღვრა ასევე დამოკიდებულია ისტორიულ თავისებურებებზე, მის ურთიერთობაზე სახელმწიფოს მეთაურთან, პარლამენტთან და პოლიტიკურ პარტიებთან.<sup>104</sup>

„ამ და ზოგიერთი სხვა ნიშნის გათვალისწინებით ყველაზე დიდი მნიშვნელობა, გავლენა და ავტორიტეტი მთავრობას გააჩნია საპარლამენტო მონარქიებში და საპარლამენტო რესპუბლიკებში.“<sup>105</sup> აბსოლუტურ მონარქიებსა და საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში მთავრობა, როგორც კოლეგიური, ინსტიტუციონალურად დამოუკიდებელი კონსტიტუციური ორგანო, რომელიც ხელმძღვანელობს ან თუნდაც უზრუნველყოფს

<sup>99</sup> *კვერენხილაძე ვ.*, საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ., კვერენხილაძისა და დ., გუგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 23.

<sup>100</sup> ასევე საქართველო 1995 წლიდან 2004 წლამდე მოქმედი მოდელის პირობებში.

<sup>101</sup> *გუგენავა ვ., ქანთარია ბ., ცანავა ჯ., და სხვები*, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მესამე გამოცემა, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, თბილისი, 2015, 241-2412, ასევე იხ., *კვერენხილაძე ვ.*, აღმასრულებელი ხელისუფლება, *გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი ვ., კვერენხილაძე ვ., ჭილაძე ნ.*, შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, გამომცემლობა მერიდიანი, თბილისი, 2016, 411.

<sup>102</sup> იხ., *მელქაძე ო.*, კონსტიტუციურნალიზმი, თბილისი, 2005, 318.

<sup>103</sup> იხ., *დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი.*, კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 293.

<sup>104</sup> იხ., *კვერენხილაძე ვ.*, აღმასრულებელი ხელისუფლება, *გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი ვ., კვერენხილაძე ვ., ჭილაძე ნ.*, შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, გამომცემლობა მერიდიანი, თბილისი, 2016, 412.

<sup>105</sup> იხ., *დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი.*, კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 289.

აღმასრულებელი საქმიანობის განხორციელებას, არ არსებობს. ამ სახელმწიფოებრივ საქმიანობას ახორციელებს ადმინისტრაცია (ზოგჯერ მას მთავრობას უწოდებენ), რომელსაც ხელმძღვანელობს არა კოლექტიური ორგანო, არამედ ერთპიროვნულად მონარქი ან პრეზიდენტი.<sup>106</sup> მთავრობა ერთგვარ დამხმარე ორგანოდ გვევლინება და მისი გავლენა სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაზე მოკრძალებულია. რაც შეეხება საპარლამენტო რესპუბლიკებსა და საპარლამენტო მონარქიებს, სწორედ მთავრობა, პრემიერ-მინისტრით სათავეში, ქმედითად ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას. შუალედური ხასიათისაა მთავრობა ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციები დაგანაწილებულია თავად მთავრობასა და სახელმწიფოს მეთაურზე.<sup>107</sup>

ერთგვაროვანი სფეროების მოწესრიგების ნიშნით, შესაძლებელია მთავრობის კომპეტენციათა რამდენიმე ჯგუფში გაერთიანება. ეს სფეროებია: სახელმწიფო აპარატის ფორმირება და მართვა, კანონების აღსრულება, სამართალშემოქმედება, ბიუჯეტის შედგენა და შესრულება, საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელება, უფლებამოსილებანი საგანგებო მდგომარეობის დროს.<sup>108</sup>

### 1.2.3. საპარლამენტო კონტროლის ფორმები მთავრობის საქმიანობაზე

„კონტროლი“ ტერმინი, კრებსითი დატვირთვის ცნებაა და ის სხვადასხვა სახესა და ფორმას მოიცავს.

თავად საპარლამენტო კონტროლის ფორმები მოიცავს როგორც ისტორიულად ჩამოყალიბებულ მექანიზმებს, ასევე, უნდა ითქვას, რომ მას შეიძინა მისთვის აქამდე უცნობი ფორმები, რომლებიც უკავშირდებიან, როგორც ქმედების შესამაბისობას კონსტიტუციურ ნორმებთან, ასევე, საჯარო დაწესებულებების ფუნქციონირების ეფექტურობას.<sup>109</sup>

შესაძლებელია კონტროლის კლასიფიცირება სხვადასხვა ნიშნის მიხედვით: ასე მაგალითად: განხორციელების დონისა და ფარგლების მიხედვით განასხვავებენ: სახელმწიფო, სახელმწიფოთაშორის და საზოგადოებრივ კონტროლს; სუბიექტების სპეციფიკის მიხედვით: საპარლამენტო, საკონსტიტუციო, სასამართლო, საფინანსო და საბანკო კონტროლს;

<sup>106</sup> იხ., *დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი.*, კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 293.

<sup>107</sup> იხ., *კვერენხილაძე გ.*, აღმასრულებელი ხელისუფლება, *გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენხილაძე გ., ჭილაძე ნ.*, შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, გამომცემლობა მერიდიანი, თბილისი, 2016, 412.

<sup>108</sup> იხ., *კვერენხილაძე გ.*, საქართველოს მთავრობა, *გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენხილაძე გ., ჭილაძე ნ.*, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, გამომცემლობა მერიდიანი, თბილისი, 2017, 430-431.

<sup>109</sup> დაწვრილებით, იხ., *Cuocolo F.*, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, ottava edizione, milano – dott. A. Giuffrè editore, 1994, 311.

სუბიექტების უფლებამოსილების მიხედვით: ზეუწყებრივი, საუწყებო-საშორისო, უწყებრივი, შიგასამეურნეო კონტროლს; სუბიექტის და ობიექტის დამოკიდებულების მიხედვით: შინაგან და გარეგან კონტროლს; მმართველობითი საქმიანობის სფეროების მიხედვით: საერთო, სპეციალიზებულ, ადგილობრივ და ცენტრალიზებულ კონტროლს; ობიექტის მოცვის სისრულის მიხედვით: ფაქტის მიხედვით კონტროლს, თემატურ და კომპლექსურ კონტროლს; განხორციელების დროის მიხედვით: წინასწარ, მიმდინარე და შემდგომ კონტროლს.<sup>110</sup>

„პარლამენტის მიერ სახელმწიფო აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობაზე კონტროლი ფაქტობრივად მისი ფორმირებიდან იწყება. საპარლამენტო რესპუბლიკებში, სადაც მთავრობა გამოყოფილია სახელმწიფოს მეთაურისგან, პარლამენტი უშუალოდ მონაწილეობს მთავრობის მეთაურის დანიშვნაში და კაბინეტის ფორმირებაში. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში კაბინეტის წევრები ინიშნებიან არა ერთპიროვნულად პრეზიდენტის მიერ, არამედ სენატის რჩევითა და თანხმობით. სენატივე ამტკიცებს სამთავრობო უწყებათა ხელმძღვანელებს. პრაქტიკულად როდესაც პრეზიდენტი სენატს სთავაზობს რომელიმე კანდიდატურას, მას განიხილავენ შესაბამის მუდმივ კომისიაში. ამასთან, სენატს შეუძლია დაამტკიცოს ან არ დაამტკიცოს წარმოდგენილი კანდიდატურა, მაგრამ უფლება არა აქვს წამოაყენოს სხვა კანდიდატურა.“<sup>111</sup> აქვე უნდა ითქვას, რომ მაგალითად, შეერთებულ შტატებში, სენატისგან უარის თქმის შემთხვევები იშვიათია, რამეთუ იგულისხმება, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება პრეზიდენტს აქვს ჩაბარებული და კაბინეტის წევრთა შერჩევა მისი პასუხისმგებლობის სფეროა.<sup>112</sup>

რა თქმა უნდა, მთავრობასთან მიმართებაში ნდობის გამოცხადებითა თუ მასზე უარით, კონტროლი ყველაზე მნიშვნელოვან დატვირთვას იძენს. ამ ფორმით პარლამენტი გამოხატავს საკუთარ პოზიციას სამთავრობო პროგრამაზე, რომელშიც განისაზღვრება საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ასპექტები. სწორედ ამ დროს ვლინდება საპარლამენტო კონტროლის ელემენტი, როდესაც საპარლამენტო დებატების ფორმატში ხდება შეფასება პროგრამის და ნდობის გამოცხადება ან მასზე უარის თქმა სანქციის ხასიათს იძენს.<sup>113</sup>

მსოფლო კონსტიტუციონალიზმი გარდა ე.წ. საკადრო კონტროლისა, მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის, სხვა, არაერთ ეფექტურ მექანიზმს იცნობს, რომელთა შორის, შეიძლება აღინიშნოს მთავრობის წევრისთვის

<sup>110</sup> იხ., *მელქაძე ო.*, სახელმწიფო კონტროლი, თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი IV, გამომცემლობა „უფლება“, თბილისი, 1996, 38-43.

<sup>111</sup> *იქვე*, 44.

<sup>112</sup> *დემეტრაშვილი ა., გოვიაშვილი გ.*, კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2016, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, 329.

<sup>113</sup> დაწვრილებით იხ., *Cuocolo F.*, Istituzioni di diritto pubblico, Ottava edizione, Milano – Dott. A. Giuffrè editore, 1994, 312.

კითხვით მიმართვის უფლება (ერთ-ერთი ყველაზე უფრო გავრცელებული და ყველაზე ხშირად გამოყენებული მექანიზმი), ინტერპელაცია, საგამომიებო თუ სხვა სახის კომისიების შექმნა, ასევე, ე.წ. პარლამენტის დამტკიცებული სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი და ა.შ.

წარმოდგენილი სადისერტაციო ნაშრომის კვლევის ობიექტს წარმოადგენს ქართულ პერსპექტივასთან კავშირში მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელება ბიკამერალური პარლამენტის მიერ. სწორედ, სადისერტაციო თემის კვლევის ობიექტიდან გამომდინარე, მომდევნო თავებში, საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების არსენალიდან, ყურადღება გამახვილდება იმ კონკრეტულ მექანიზმებზე, რომელსაც იცნობს საქართველოს კონსტიტუცია და რომელიც კავშირშია ქართულ რეალობასთან. რა თქმა უნდა, გარდა იმ მექანიზმებისა, რომელზედაც საუბარია საქართველოს კონსტიტუციასა თუ პარლამენტის რეგლამენტში, საზღვარგარეთის სახელმწიფოთა სამართლებრივი აქტები იცნობს საპარლამენტო კონტროლის სხვა მექანიზმებსაც. თუმცა, რამდენადაც ნაშრომის მიზანია ქართულ სამართლებრივ პერსპექტივასთან კავშირში განიხილოს საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები, ამდენად სადისერტაციო ნაშრომში ვერ განიხილება სხვა, საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკაში არსებულ კონკრეტულ მექანიზმები, რომლებიც უცხოა ქართული სამართლებრივი სივრცისთვის.

#### 1.2.4. ორპალატიანი პარლამენტის როლი საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებაზე

ევროპის სენატთა კავშირის მიერ IX შეხვედრის<sup>114</sup> ფინალურ დეკლარაციაში ხაზგასმით აღნიშნულია, რომ პარლამენტსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებებს შორის არსებულ ურთიერთობებში საპარლამენტო კონტროლი პირდაპირ უკავშირდება სამართლებრივ სახელმწიფოს და წარმოადგენს არსებით პირობას პასუხისმგებლიანი და გამჭვირვალე მთავრობისა... ორპალატიანი პარლამენტები ხელს უწყობენ კიდევ უფრო სიღრმისეულად განხორციელდეს საპარლამენტო კონტროლი მთავრობის საქმიანობაზე, წარმომადგენლობითობისა და ადგილობრივი ერთეულების ინტერესების უკეთ გათვალისწინებით. დეკლარაციაში აღიარებულია სენატების მნიშვნელობა და მათი მაკონტროლებელი ფუნქციის კონსოლიდირების მნიშვნელობა.<sup>115</sup> საპარლამენტო კონტროლის

<sup>114</sup> აღნიშნულ ღონისძიებაში (რომელიც გაიმართა ქ. ბუქარესტში, 2007 წლის 12 ოქტომბერს) მონაწილეობდნენ არაერთი სახელმწიფოს სენატის თავმჯდომარეები.

<sup>115</sup> კავშირში გაერთიანებულია ბელგიის, ესპანეთის, საფრანგეთის, იტალიის, ნიდერლანდების, პოლონეთის, რუმინეთის, ჩეხეთის სენატები, ბოსნია და ჰერცეგოვინის ხალხთა პალატა, ლორდთა პალატა, რუსეთის ფედერაციის ფედერალური საბჭო, სლოვენის ეროვნული საბჭო, შვეიცარიის ფედერალური საბჭო და ასევე ლუქსემბურგის სახელმწიფო საბჭო დამკვირვებლის სტატუსით.

იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, n. 54, 227, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf> [25. 05.2017].



მნიშვნელობაზე და როლზე კიდევ ერთხელ აღინიშნა 2011 წელს, მადრიდში გამართულ შეხვედრაზე მიღებულ დასკვნით დეკლარაციაში.<sup>116</sup>

მთავრობის ფორმირების თუ მის მიმართ უნდობლობის გამოცხადების პროცესში მხოლოდ ერთი პალატის (ან მონოკამერალური პარლამენტის შემთხვევაში ერთადერთი პალატის) მონაწილეობამ შესაძლებელია გარკვეული გავლენა იქონიოს, როგორც თავად ამ პროცესზე, ასევე მთავრობის სტაბილურობაზე. რაც უფრო მეტი სუბიექტი მონაწილეობს აღნიშნულ პროცესში, მით უფრო რთული შეიძლება აღმოჩნდეს კონსენსუსის მიღწევა, ან ერთხელ უკვე მიღწეული შეთანხმება, შესაძლებელია კოალიციის დაშლის შედეგად გაუქმდეს და, შედეგად, მთავრობის დაშლა გამოიწვიოს.

რა თქმა უნდა, შესაძლებელია, სხვადასხვა საფუძველით (იქნება ეს პოლიტიკური კომპრომისი თუ სხვა), ამა თუ იმ სახემწიფომ, არჩევანი იმგვარ მოდელზე შეაჩეროს, რომელიც უზრუნველყოფს მაქსიმალურად მეტი სუბიექტის ჩართულობას აღმასრულებელი ხელისუფლების, მთავრობის ფორმირებაში.

თუ გადავხედავთ საზღვარგარეთის ქვეყნებში არსებულ გამოცდილებას შევამჩნევთ, რომ სახელმწიფოთა უმრავლესობა არჩევანს აკეთებს მოდელზე, სადაც მხოლოდ ერთი პალატა მონაწილეობს მთავრობის ფორმირების პროცესში და, ორაპალატიანი პარლამენტის პირობებში, როგორც წესი, ეს არის ქვედა პალატა.

ზემოაღნიშნული გარემოების გათვალისწინებით, ორაპალატიანი პარლამენტის ზედა პალატების მიერ, საპარლამენტო კონტროლის (სხვა მექანიზმების) განხორციელებამ შესაძლებელია კიდევ უფრო დიდი დათვირობა შეიძინოს.

საპარლამენტო მმართველობებში მთავრობა მჭიდროდ არის დაკავშირებული პოლიტიკურ პარტიებთან, რამდენადაც იგი ეყრდნობა პარლამენტის პარტიულ უმრავლესობას, როგორც მისი არსებობის კონსტიტუციურ საფუძველს. ამ ქვეყნებში მთავრობა დისციპლინის ყველა დასაშვები ხერხით მკაცრ კონტროლს ახორციელებს თავის ფრაქციაზე. საპარლამენტო პასუხისმგებლობის სისტემა ქმნის ისეთ პირობებს, რომლის დროსაც მთავრობა ყალიბდება არჩევნებში გამარჯვებული პარტიის ლიდერთაგან და ამდენად მთავრობა ერთდროულად წარმოადგენს პარტიის ხელმძღვანელობას.<sup>117</sup>

შესაბამისად, იმ ქვეყნებში და იმ პირობებში, როდესაც მთავრობა და მისი მეთაური წარმოადგენს საპარლამენტო უმრავლესობის პარტიულ

<sup>116</sup> დეკლარაცია იხ., ვებგვერდზე: [http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/relations\\_internationales/ASE\\_2012/francais/Declaration\\_final\\_e\\_Madrid\\_en\\_FR.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/rerelations_internationales/ASE_2012/francais/Declaration_final_e_Madrid_en_FR.pdf) [25. 05.2017].  
<sup>117</sup> დაწვრილებით იხ., *მელქაძე ო.*, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი I, თბილისი 1996, 155.

ხელმძღვანელს (ფორმალურად თუ არაფორმალურად) შესაძლებელია მთავრობაზე განხორციელებული კონტროლი ნაკლებად ეფექტური იყოს. შეიძლება გავიხსენოთ ავსტრალიის მაგალითი, სადაც ზედა პალატა, განსხვავებით ქვედა პალატისგან, არ ექცევა ხოლმე სამთავრობო უმრავლესობის გავლენის ქვეშ და შესაბამისად ის, საკმაოდ მძლავრ მაკონტროლებელ ორგანდ გვევლინება.<sup>118</sup> თუმცა, როგორც ითქვა, სუსტი ზედა პალატის პირობებში, რიგ შემთხვევებში, ზედა პალატისთვის მინიჭებული მაკონტროლებელი მექანიზმების სპექტრი არ არის ხოლმე თანაბარწონადი ქვედა პალატისთვის განკუთვნილი ფუნქციებისა, რაც სხვადასხვა მიზეზებთან შეიძლება იყოს დაკავშირებული, რომელთა შესახებაც ნაწილობრივ იყო მსჯელობა და სადისერტაციო ნაშრომის მომდევნო ნაწილებშიც განიხილება.

### 1.3. ბიკამერალური პარლამენტის ჩამოყალიბებისა და საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების ისტორიული საფუძვლები

#### 1.3.1. ბიკამერალიზმის თეორიული საფუძვლები და საპარლამენტო კონტროლის ნიშნები ანტიკურ სამყაროში

ისტორიული გზა, რომელსაც თანამედროვე ბიკამერალიზმის კონცეფციის ჩამოყალიბებამდე მოყვავართ, საფუძვლებს კლასიკურ სამყაროს პერიოდიდან იღებს. რა თქმა უნდა, არ გვსურს ვამტკიცოთ, რომ ანტიკური სამყარო იცნობდა ორპალატიან პარლამენტს, მაგრამ ის კი შეიძლება ითქვას, რომ იმ პერიოდში ნამდვილად დაიდო პირველი აგური, რომელზედაც შემდეგ, მომდევნო საუკუნეებში, ამ ინსტიტუტის თეორიული საფუძვლები აიგო.<sup>119</sup> შეიძლება ითქვას, რომ ბიკამერალიზმის ზემოაღწინიშნული პირველი ფორმები ჯერ კიდევ ძველ საბერძნეთსა და რომში იქნა ექსპერიმენტირებული. ასე მაგალითად, *bule* და *Ecclesia* ათენში, *Gerusia* და *Apella* სპარტაში, *Senato* და *Comizi* რომში. ყველა აქ აღწერილი შემთხვევა, როგორც ჩანს შეიცავდა იმ დუალიზმს, რომელიც დამახასიათებელია თანამედროვე ბიკამერალიზმისთვის. საქმე ეხება, ერთი მხრივ, პატარა, მცირე კრებებს, სტაბილური, მყარი შემადგენლობით, მკაცრი აქტიური და პასიური საარჩევნო რეკვიზიტებით (*bule*, *Senato*); და, მეორე მხრივ კი - სახალხო კრებებს.<sup>120</sup>

ცხადია, ეს მრჩეველი/სათათბირო ორგანოები დღევანდელი პარლამენტარიზმის არსისგან შორსაა, განსაკუთრებით დღევანდელი

<sup>118</sup> დაწვრილებით იხ., Stone B., *The Australian Senate: Strong Bicameralism Resurgent*, in Word of second chamber, Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism, edited by Luther J., Passaglia P., Tarchi R., Centre for studies on federalism, studi 4, Giuffre Editore, 2006, 529-587.

<sup>119</sup> Tsebelis G., money J., Bicameralism, cit.,17-21 e Shell D., The history of Bicameralism, in Bldwin N.D.J., Shell D., (eds), second Chamber, cit., 6, ციტ., Palermo F., Nikolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata, 26.

<sup>120</sup> Palermo F., Nikolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata, 26.

გადმოსახედიდან თუ შევაფასებთ აბსოლუტურად განსხვავებულ საფუძვლებზე აგებულ ინსტიტუციებს. პირველ რიგში, უნდა ითქვას, რომ სახეზე არ იყო ამ ორი სტრუქტურის კომპეტენციებს შორის ფუნქციური სიმეტრია: ისინი, გარდა იმისა, რომ განსხვავებულ უფლებამოსილებებს ახორციელებდნენ, იშვიათად ურთიერთობდნენ ერთმანეთში. მეორე მხრივ, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც გარკვეულ ფუნქციებს ერთობლივად ახორციელებდნენ, ერთგვარად ასევე სხვა ორგანოები, რომელთაც უნდა გამოეხატათ საკუთარი პოზიციები მიღებულ გადაწყვეტილებებზე (ათენში – არეოპაგი, სპარტაში – ეფორი, რომში – კონსოლები).<sup>121</sup>

თუმცა, ერთგვარი (არაპირდაპირი) ურთიერთკავშირის დამადასტურებელი შეიძლება იყოს ის ფაქტი, რომ ბიკამერალურ პარლამენტის ზედა პალატები, ხშირ შემთხვევაში, სწორედაც რომ სენატებად<sup>122</sup> იწოდებიან.<sup>123</sup>

დარად ბიკამერალური პარლამენტისა, ასევე ვერ ვამტკიცებთ ანტიკურ, მათ შორის ელენიკურ დემოკრატიაში, კონტროლის მექანიზმების არსებობას, იმ ფორმით როგორც მას თანამედროვეობაში ვიცნობთ. თუმცა, ისიც უნდა ითქვას, რომ გარკვეული ხასიათის მსგავსება, იმ პერიოდის პროცედურებსა და მოქმედ კონტროლის მექანიზმთან, რა თქმა უნდა, არსებობს.

ასე მაგალითად, როდესაც მმართველების პასუხისმგებლობის საკითხები განიხილებოდა კრებაზე.<sup>124</sup> ამასთან დაკავშირებით, შეიძლება გავიხსენოთ შემთხვევა, რომლის შემსწრეც არისტოტელე გახლდათ, როდესაც ის ათენში მიიწვიეს.<sup>125</sup> საუბარია ე.წ. *ოსტრაკიზმის* პროცედურაზე, რომლის მიზანიც, არისტოტელეს განმარტებით, ქალაქიდან გაძევებით, გამორჩენილი ადამიანებისთვის გარკვეული ქმედებების განხორციელების ხელი შეშლაში გამოიხატებოდა.<sup>126</sup> სუბიექტებს, კრების გადაწყვეტილებით, 10 წლის ვადით აძევებდნენ პოლიტიკური არენიდან. ეს შესაძლოა იყოს, პოლიტიკური

<sup>121</sup> Palermo F., Nikolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata, 26.

<sup>122</sup> გარდა იმისა, რომ სენატი ზედა პალატების ყველაზე გავრცელებული სახელწოდებაა, ხშირ შემთხვევაში ზედა პალატის წევრები თავიანთ თავს სწორედ სენატორებად იხსენიებენ მაშინ როდესაც პალატას სხვა სახელწოდება აქვს. იხ., Gelard P., (Exspert, France), Report on secons chambers in Europe, in “Parliamentary complexity or democratic necessity?”, European Commission for democracy through law (Venice Commission, 26 November 2006. Strasbourg, CDL (2006) rev, Study No. 335/2005, P.4.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2006\)059rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2006)059rev-e) [25. 05.2017].

<sup>123</sup> იხ., *ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა.*, ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 13.

<sup>124</sup> El Control Parlamentario del Gobierno como garantia del estado constitutional democratico y la adopcion de instrumentos parlametnarios de control en los sistemas presidenciales. Tesis doctoral que presenta Gaston d., J., Enriquez F., bajo, la direccion de la Dra. D<sup>a</sup>. Burrieza A. f., En el Marco del curso de doctorado `nuevas endencias de derecho constitutional`, Salamanca, 2008, P., 69.

<sup>125</sup> არისტოტელე იხსენებს არგოსა და ათენის შენთხვევებს, სადაც მმართველებით ფუნქციებში ჩართულმა პირებმა მონდომეს აჯანყება, თუმცა მოსახლეობამ ისინი, ოსტრაკიზმის პროცედურის მეშვეობით, გააძევა ქალაქიდან. იხ., არისტოტელე, პოლიტიკა, ნაწილი მეორე, გამომცემლობა „სამშობლო“, თბილისი, 1996, გვ. 16.

<sup>126</sup> იხ., *იაკაშვილი პ.*, ეროვნული იდეა, თბილისი, 2003, 330.

კონტროლის შემცველი (შესაძლოა უმნიშვნელო ნიშნების მქონე, თუმცა, მაინც) ერთგვარი მექანიზმი.<sup>127</sup>

რომში, სადაც როგორც აღინიშნა, გვხვდება როგორც *Comizi*, ასევე, *Senato*, გასაკვირი არ უნდა იყოს, რომ ამ უკანასკნელს, განსაკუთრებით კი რესპუბლიკის ეპოქაში, დომინანტური მდგომარეობა ეკავა და ის განსაზღვრავდა რესპუბლიკის ზოგად პოლიტიკას. მართალია კლასიკური კონტროლის მექანიზმები, როგორც ვთქვით, რომშიც არ გვხვდება, თუმცა სენატის უფლება განსაზღვრული თანამდებობის პირების დანიშვნისა და გათავისუფლების, ასევე, უფლება გაეკონტროლებინა საჯარო სიკეთეებისა და ფინანსების ხარჯვა, ავტორთა ნაწილის მოსაზრებით, კონტროლის სახესხვაობად შეიძლება მივიჩნიოთ.<sup>128</sup>

კლასიკური ინსტიტუციების რეტროსპექტიული ანალიზიდან ირკვევა, რომ ბერძნულ და რომაულ მოძღვრებას საკმაოდ დახვეწილ დონეზე ჰქონდა გაანალიზებული ზემოაღნიშნული ორგანოების დანიშნულება და მათი ეფექტურობა. ანალიზი, რომელიც იმ პერიოდში როდესაც ის განხორციელდა, კონცეპტუალური თვალსაზრისით, შეფასებულ იქნა როგორც შერეული კონსტიტუციის თეორია.<sup>129</sup>

ჯერ კიდევ პლატონი იწვეებს ფიქრს შერეული კონსტიტუციის თაობაზე.<sup>130</sup> პლატონზე კიდევ უფრო შორს მიდის მისი მოწაფე არისტოტელე, რომელიც აცხადებს, რომ მმართველობისთვის არასასურველი ფორმებისგან თავის დასაცავად აუცილებელია კონტროლი. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ მის მიერ განსაზღვრული კონტროლის განმახორციელებელი სუბიექტები არიან არა ინსტიტუციური, არამედ სხვადასხვა სოციალური ჯგუფები ერთმანეთის მიმართ.<sup>131</sup>

ორი საუკუნის შედგომ პოლიბიოსი პლატონისა და არისტოტელეს მიერ დამუშავებულ იდეებს ანალიზებს და იწვეებს მათ შესწავლას. პოლიბიოსის მოსაზრებით, რომის აყვავების არსი მდგომარეობს სხვადასხვა ძალაუფლების

<sup>127</sup> El Control Parlamentario del Gobierno como garantia del estado constitucional democratico y la adopcion de instrumentos parlametnarios de control en los sistemas presidenciales. Tesis doctoral que presenta *Gaston d., J., Enriquez F.*, bajo la direccion de la Dra.D<sup>a</sup>.*Burrieza A. f.*, En el Marco del curso de doctorado `nuevas endencias de derecho constitucional`, Salamanca, 2008, P., 69. სქოლიო №106.

<sup>128</sup> იხ., *Chillemi D., Chiarello M.*, L'organizzazione politica a Roma, percorso di civiltà, იხ., ვებგვერდზე: [https://seieditrice.com/lingua-communis/files/2011/06/PC\\_01.pdf](https://seieditrice.com/lingua-communis/files/2011/06/PC_01.pdf)

<sup>129</sup> იხ., *Palermo F., Nikolini M.*, Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata, 2013, 27.

<sup>130</sup> Ampia analisi di K. von Fritz, The Theory of the mixed Constitucion in antiqyity, A critical Analysis of Polybius` Political ideas, Columbia University Press, New York, 1954. pre la “genealogia” del concerto di “costituzione mista” (mikste Politeia) cfr. G. Fasso`, storia della filosofia del diritto, I, antichita e medioevo, laterza, Roma-Bari, 2001, P. 79 s. ციტირებულია *Palermo F., Nikolini M.*, Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata, 2013, 27.

<sup>131</sup> El Control Parlamentario del Gobierno como garantia del estado constitucional democratico y la adopcion de instrumentos parlametnarios de control en los sistemas presidenciales. Tesis doctoral que presenta *Gaston d., J., Enriquez F.*, bajo la direccion de la Dra.D<sup>a</sup>.*Burrieza A. f.*, En el Marco del curso de doctorado `nuevas endencias de derecho constitucional`, Salamanca, 2008, 72.

დაბალანსებაში. სამეფო ელემენტის კონსულების სახით იყო გამოხატული, არისტოკრატიული – სენატის და დემოკრატიული ხალხის სახით და ისინი ერთმანეთს აკონტროლებდნენ. ამდენად პოლიბიოსი უკვე ინსტიტუციური კონტროლზე იწყებდა საუბარს.<sup>132</sup>

აღნიშნული თეორიის შემდგომი ევოლუცია, ცალსახად წარმოადგენს გარდამტეხ ეტაპს, რამეთუ, მას შემოაქვს ინსტიტუციური მექანიზმები (და აღარ მხოლოდ რელიგიური თუ კულტურული), რათა მოაგვაროს წმინდა პოლიტიკური ხასიათის პრობლემები, რომელიც უკავშირდება ხელისუფლებაზე, ძალაუფლებაზე კონტროლის მექანიზმების არარსებობას.<sup>133</sup>

ბერძნულ-რომაულმა ტრადიციებმა, მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია შუა საუკუნეებში ჩამოყალიბებულ პოლიტიკურ იდეებზე. თუმცა, ამ ორ ეპოქას შორის, რა თქმა უნდა, იყო არსებითი სხვაობაც. ასე მაგალითად, ანტიკური სამყაროსათვის კონსტიტუცია ეს იყო პოლიტიკური წესრიგი, მაშინ როდესაც, შუა საუკუნეებისთვის ის იურიდიული აქტი იყო. ანტიკური ხანისთვის კონსტიტუცია ეს ცხოვრების სტილი იყო, ხოლო შუა საუკუნეებისთვის სამართლის ძირითადი წყარო და მათ შორის კონტროლის ძირითადი წყაროც.<sup>134</sup>

მიუხედავად ყოველივე ზემოაღნიშნულისა, უნდა ითქვას, რომ ანტიკური სამყარო არ ცნობდა საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმებს, რამეთუ, როგორც დავინახეთ, თავად პარლამენტი, ამ ინსტიტუტის თანამედროვე გაგებით, უცნობი იყო იმ პერიოდისთვის და მით უფრო მისი ერთ-ერთი, თუმცა კი მნიშვნელოვანი ფუნქცია. იმ ეპოქისთვის უცხო იყო დაწერილი კონსტიტუცია, კონსტიტუციური ორგანოები და შესაბამისად დარღვევის შედეგად კონსტიტუციით განსაზღვრული კონკრეტული კონტროლის მექანიზმები.<sup>135</sup> ანტიკური სამყაროსთვის კონსტიტუციის მთავარი იდეა მდგომარეობდა ცხოვრების სტილში, ფიქრი და აზროვნება იმისთვის, რომ მოექებნათ უკეთესი ცხოვრების სტილი. მხოლოდ შემდგომ, ციციერონის დროს ჩნდება სხვადასხვა ხელისუფლებას შორის წონასწორობის დამყარების საკითხი, რითაც შეიძლება ვთქვათ, რომ ჩნდება პირველი ნაკვალევი პოლიტიკური კონტროლის შემეცნებისა.<sup>136</sup>

<sup>132</sup> El Control Parlamentario del Gobierno como garantia del estado constitutional democratico y la adopcion de instrumentos parlametnarios de control en los sistemas presidenciales. Tesis doctoral que presenta *Gaston d., J., Enriquez F.,* bajo la direccion de la Dra.D<sup>a</sup>.*Burrieza A. f.*, En el Marco del curso de doctorado `nuevas endencias de derecho constitutional`, Salamanca, 2008, 73.

<sup>133</sup> Platone, Leggi, III, 691c-692a; Repubblica, V, 473 d. ციტი., *Palermo F., Nikolini M.,* ., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata, 2013, 28.

<sup>134</sup> El Control Parlamentario del Gobierno como garantia del estado constitutional democratico y la adopcion de instrumentos parlametnarios de control en los sistemas presidenciales. Tesis doctoral que presenta *Gaston d., J., Enriquez F.,* bajo la direccion de la Dra.D<sup>a</sup>.*Burrieza A. f.*, En el Marco del curso de doctorado `nuevas endencias de derecho constitutional`, Salamanca, 2008, 76.

<sup>135</sup> იქვე, 75.

<sup>136</sup> იქვე, 75.

### 13.2. ბიკამერალური პარლამენტის ჩამოყალიბება ინგლისში

„პარლამენტარიზმი წარმოიშვა და ემპირიულად განვითარდა ინგლისური წარმომადგენლობითი რეჟიმის მოდელისგან.“<sup>137</sup> ტერმინი „პარლამენტი“ (*parliament*) პირველად ინგლისში იშვა, თუმცა მისი ფუძე (*“Parler”* – ლაპარაკი, „პარლამენტი“ – ადგილი სადაც საუბრობენ) ფრანგულია. სხვა წყაროების მიხედვით სიტყვა *“Parler”* ლათინური წარმოშობისაა,<sup>138</sup> შესაძლოა რომაული ფესვებით.<sup>139</sup> რაც შეეხება თავად ბიკამერალური პარლამენტს, მისი ჩამოყალიბებაც ინგლისში მომხდარ მოვლენებს უკავშირდება.

უნდა ითქვას, რომ „პარლამენტის ინსტიტუტის წარმოშობის პრობლემა ერთ-ერთი ყველაზე ნაკლებად გაშუქებულ თემად რჩება კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში. აღნიშნული საკითხის გადაჭრას ხშირად ინგლისის მეშვეობით ცდილობენ. თუკი უდავოა, რომ დიდ ბრიტანეთს განსაკუთრებული, გადამწყვეტი მნიშვნელობაც კი აქვს კონსტიტუციონალიზმის ევოლუციაში, განსაკუთრებით XVII საუკუნიდან წარმომადგენლობითი რეჟიმის განვითარებაზე, როგორც მთავარ კატეგორიაზე, უნდა აღინიშნოს, რომ ის არ წარმოადგენს თანამედროვე საპარლამენტო ინსტიტუტების ერთადერთ მატრიცას. თუმცა, გაერთიანებული სამეფოს კონსტიტუციური განვითარების ისტორიული უწყვეტობა ქმნის ინგლისურ მახასიათებელს, რომელიც ნათლად წარმოადგენს დაუწერელი კონსტიტუციის ერთადერთ მაგალითს. ამის საპირისპიროდ, კონსტიტუციონალიზმის განვითარების ფრანგული მაგალითი წმინდა მონარქიის ხანგრძლივი და უწყვეტი ტრადიციიდან იღებს სათავეს, შემდგომში ემყარება რევოლუციით შექმნილ ახალ საფუძველს და, თავის მხრივ, წარმოშობს კონსტიტუციური წყვეტილობისა და არასტაბილურობის ტრადიციას, რითაც აძლიერებს ინგლისურ პარადიგმას და მისი, როგორც დამფუძნებლის, მითს“.<sup>140</sup>

სწორედ აღნიშნულიდან გამომდინარე აღიარებულია, რომ პირველი პარლამენტი ინგლისში შეიქმნა, როგორც გარკვეული კომპრომისი უკვე

<sup>137</sup> ლოუო ფ., პარლამენტარიზმი, ფრანგულიდან თარგმანი ბალანჩივაძე მ., ცქიტიშვილი ნ., საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი, 2005, 33.

<sup>138</sup> იხ., მელქაძე ო., მახარაძე, პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით) მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XIV, გამომცემლობა „ბათუმის უნივერსიტეტი“, 2001, 20, ასევე იხ., Сравнительное корпоративное право, отв., ред., В., Е., Чиркин, Российская Академия Наук Институт Государства и Права, москва, Международные Отношения 2002, 293-294.

<sup>139</sup> იხ., Чудаков М., Ф., Конституционное (государственное) право зарубежных стран, Минск, ХАРВЕСТ, 1998, с., 437, ციტ., მელქაძე ო., მახარაძე ო., პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით) მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XIV, გამომცემლობა „ბათუმის უნივერსიტეტი“, 2001, 20.

<sup>140</sup> ლოუო ფ., პარლამენტარიზმი, ფრანგულიდან თარგმანი ბალანჩივაძე მ., ცქიტიშვილი ნ., საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი, 2005, 7.

ჩამოყალიბებულ ბურჟუაზიასა და თავადაზნაურობას შორის.<sup>141</sup> ინგლისში, ისევე როგორც სხვა ევროპულ სახელმწიფოებში, ჯერ კიდევ ადრეულ შუა საუკუნეებში ფუნქციონირებდა ორგანო, რომელიც ეხმარებოდა მონარქს ნორმატიული, ადმინისტრაციული და სასამართლო ფუნქციების განხორციელებაში. ამ ორგანოს *witenagemot*-ი ეწოდებოდა და ის გვხვდებოდა გერმანულენოვან ტერიტორიებზე.<sup>142</sup>

ნორმანების მიერ ინგლისის დაპყრობის შემდეგ (1066 წელი) ახალმა მონარქმა – უილიამ დამპყრობელმა არათუ შეაჩერა *witenagemot*-ის ფუნქციონირება, არამედ მეტიც, ისურვა, რომ მეფის ტახტზე ასასვლელად სწორედ ამ კრებას დაერთო ნება. თუმცა, მონარქმა შეცვალა კრების ბუნება, ჩართო რა ის დამახასიათებელ ფეოდალურ სისტემაში ე.წ. *curia regis*-ში და შექმნა მისი ინტეგრაცია. ეს სტრუქტურა, რომელიც გვხვდება ნორმანთა მიერ დაპყრობილ მიწებზე<sup>143</sup> კრებდა მსხვილ მიწათმფლობელებს (ბარონებს) და იყო საკითხების განხილვის ადგილსამყოფელი, აგვარებდა ფეოდალურ საკითხებს, მეფეც კი თათბირობდა ხოლმე მათთან. გარდა ამისა, ნორმანთა ჩვეულების საფუძველზე, ეს ორგანო მეფის დადგენაზე გასცემდა თანხმობას.<sup>144</sup>

იმის გამო, რომ XI და XII საუკუნეებში *curia regis*-ზე დაკისრებული ფუნქციები გაიზარდა, თანდათან ახალი სტრუქტურები გამოჩნდა, რომელნიც ერთი მთლიანი სტრუქტურის სპეციალიზირებული სექციებიდან, გარდაიქმნენ სხვა, ავტონომიურ ორგანოებად. მათ შორის მნიშვნელოვანია გამორჩეული იყო *Magnum concilium*-ი.<sup>145</sup>

უილიამ დამპყრობელის მიერ საფეოდალოები მაქსიმალურად იქნა დაყოფილი, რათა დაეზღვიებინა საკუთარი მხარდამჭერთა რიცხვი, რის

<sup>141</sup> *მელქადე ო., მახარადე ო.*, პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით) მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XIV, გამომცემლობა „ბათუმის უნივერსიტეტი“, 2001, 20.

<sup>142</sup> *witena* (მრავლობითი ფორმა *wita*-ს „ბრძენი“) და *gemot* (კრება), *Maitland F.W.*, the Constitutional History, 56, ციტ., სახელმძღვანელოდან *Palermo F., Nikolini M.*, Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata, 2013, 35. ასევე იხ., *Birth of the English Parliament*, იხ., ვებგვერდზე <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/origins/> [25. 05.2017].

კრება შედგებოდა ცვალებადი რიცხვისგან შემდგარი წევრებისგან, რომელნიც არჩეულნი იყვნენ სამეფოს „უხუცესებისგან“. ესენი იყვნენ წარჩინებულები, სასულიერო პირები და სხვა მაღალი თანამდებობის პირები. კრება აღჭურვილი იყო ფართო უფლებამოსილებებით, რომელთა შორის აღსანიშნავია მონარქის არჩევის კომპეტენცია, თავის მხრივ, აღებული გერმანულენოვან ხალხში არსებული ჩვეულებიდან. *Palermo F., Nikolini M.*, .. Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata, 2013, 35.

<sup>143</sup> იტალიიდან დაწყებული საბერძნეთით და კვიპროსით დასრულებული, იხ., *Perceval R.W.*, the origin and Development of the House of lords, in *Parl. affairs*, 1953, VII (1)m, 34.

<sup>144</sup> *Palermo F., Nikolini M.*, Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata, 2013, 35.

<sup>145</sup> *იქვე*, 37.

შედგებად, გაჩნდა განსხვავება მხვილ და წერილ ფეოდალებს შორის. აღნიშნულთაგან პირველები იღებდნენ ნომინალურ მოწვევას, რომელიც დროთა განმავლობაში დაუკავშირდა ფეოდალურ წოდებას და შემდეგ უკვე გადაცემა ხდებოდა პირველ მამრობითი სქესის მემკვიდრეზე. წერილ ფეოდალთა მოწვევა, რომელიც შედარებით უფრო მრავალრიცხოვანნი იყვნენ, ხდებოდა ყოველ county-დან შერიფის (მეფის წარმომადგენლის) მეშვეობით.<sup>146</sup>

ფუნქციების თვალსაზრისით, თავისივე შემადგენლობის გათვალისწინებით, *Magnum concilium*-მა მემკვიდრეობით მიიღო ორი ყველაზე მთავარი ფუნქცია, რომელსაც ადრე ახორციელებდა *curia regis*-ი: ერთი მხრივ, მისი თანხმობის გამოსატყა მონარქის გამწვევებაზე და, მეორე მხრივ, მნიშვნელოვან შემთხვევებში, სამეფო მართლმსაჯულების განხორციელება, მათ შორის პოლიტიკურის. სწორედ აქ გვხვდება პირველი განსხვავება ინსტიტუციურ განვითარებაში ინგლისსა და კონტინენტურ ევროპას შორის. კონტინენტურ სამყაროში ფისკალური და სასამართლო ფუნქციებს განსხვავებული ორგანოები ახორციელებდნენ. საგადასახადო საკითხებზე კომპეტენტური იყო გენერალურ შტატები და მართლმსაჯულების საკითხებზე კი იუსტიციის უმაღლესი ორგანოები, დაკომპლექტებულნი სამეფო ფუნქციონერებისგან და რომელთაც, საფრაგეტში არსებული სტრუქტურის მსგავსად ეწოდებოდათ პარლამენტები. ინგლისში, ამ ორი ფუნქციის გაერთიანებამ განაპირობა სტაბილიზაცია და პარლამენტის ინსტიტუტის არსებობის შენარჩუნება. მართლაც, თავდაპირველი მხოლოდ ფისკალური ფუნქციების განხორციელებამ გამოიწვია ის, რომ პრაქტიკულად უუნარო გახდა ე.წ. *impots permanents*-ის საკითხთან მიმართებაშიც, მაშინ როდესაც მართლმსაჯულების ყოველდღიური განხორციელებამ *Magnum concilium*-ი ქმედითი გახდა, იმდენადაც კი, რომ მის გარეშე შეუძლებელი იყო ფუნქციონირება და ეს მაშინაც კი, როდესაც ტუდორებისა თუ სტიუარტების დინასტიის დროს ინგლისში იყო მცდელობა აბსოლუტური მონარქიის „იმპორტირების“.<sup>147</sup>

XIII საუკუნეში დაფიქსირდა ორი მოვლენა, რომელმაც განაპირობა ინგლისური „წარმომადგენლობითი“ სისტემის საბოლოო გათავისუფლება კონტინენტური ფესვებისგან. ერთი, ეს იყო იმგვარი წარმომადგენლობის პრინციპის შემოღება, რომელიც გათავისუფლებული იყო წოდებრივი წარსულისგან და უკავშირდებოდა ტერიტორიას და, მეორე, ის სოციალური ცვლილებანი, რომელმაც წაშალა *standestaat*-ი.<sup>148</sup>

„ინგლისში ადრევე აღინიშნა წარმომადგენლობის სისტემის უარყოფა და მმართველი პარლამენტის ფიგურის უკუგდება. დაბებისა და ქალაქების

<sup>146</sup> Palermo F., Nikolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata, 2013, 36.

<sup>147</sup> Palermo F., Nikolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata, 2013, 37.

<sup>148</sup> იქვე, 37.



წარმომადგენელთა მონაწილეობა ძველ *curia major*-ში, რომელიც მიწათმფლობელებისაგან შედგებოდა, გადამწყვეტი ხდება XII საუკუნის ბოლოსათვის (1295 წლის *Model Parliament*-ი). 1332 წლიდან იმართება ერთი მხრივ, ბარონთა და პრელატთა განცალკევებული შეკრებები და, მეორე მხრივ, რაინდთა, საგრაფოების წარმომადგენლებისა და ქალაქების ბურჟუაზიის წარმომადგენელთა შეკრებები. ეს არის პარლამენტის ორ პალატად, ლორდთა და თემთა პალატებად დაყოფის პრეულდია, რომელიც გაერთიანებულ სამეფოს წარმოდგენს.<sup>149</sup>

ერთი სიტყვით შეიძლება დავასკვნათ, რომ ინგლისური ბიკამერალიზმის დაბადება – დაახლოებით ეს უნდა იყოს 1377 წელი<sup>150</sup> - ფუნქციური დანაწილების შედეგად მოხდა: ქვედა პალატას პეტიციების წარმოდგენის ფუნქცია ჰქონდა; ლორდთა პალატას მეფესთან ერთობლივად, მასზე გადაწყვეტილებების მიღების ფუნქცია. ამგვარად პარლამენტის ორ პალატად დაყოფა უკავშირდება იმას, რომ ორივე პალატას ჰქონდა განსხვავებული ფუნქციები. მას შემდეგ რაც „საკანონმდებლო სპეციალიზაცია“ განხორციელდა, ორ კამერას შორის არსებულმა ბალანსმა დაიწყო ცვლილება. ამრიგად, ჯერ კიდევ 1395 წელს გადასახადის დაწესების უფლება მიეცა მონარქს ქვედა პალატის მიერ ლორდებთან კონსულტაციისა და თანხმობის შედეგად (*advise and consent*).<sup>151</sup>

XV-XVI საუკუნეებში თემთა პალატა ახორციელებს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებას და ლორდთა პალატა წინადადებების ცვლილებების. XVII საუკუნის მოერე ნახევრიდან იღებენ უფლებას თავად დაადგინონ გადასახადები, შემდეგ დაზუსტებული, 1678 წლის დადგენილებით, სადაც განსაზღვრული იყო რომ ე.წ. *Money Bills*-ი ჯერ უნდა წარდგენოდა ქვედა პალატას და ლორდებს არ ძალუცდათ მათი ცვლილება, არამედ მხოლოდ დამტკიცება ან უარყოფა. XVIII საუკუნეში, საბოლოოდ, იმპიჩმენტის ინსტიტუტიდან გამომდინარე დგინდება უკვე აღმასრულებელის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმები, რომელსაც მხოლოდ თემთა პალატა ახორციელებდა. 1782 წელს გეორგ III იღებს პრემიერ-მინისტრ *Lord North*-ის გადადგომას, რომელსაც თემთა პალატამ უნდობლობა გამოუცხადა, მის მიერ ჩრდილოეთ ამერიკაში კოლონიათა დაკარგვის გამო. ამ დროიდან მეფე

<sup>149</sup> ლოგო ფ., პარლამენტარიზმი, ფრანგულიდან თარგმანი ბალანჩივაძე მ., ცქიტიშვილი ნ., საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი, 2005, 11.

<sup>150</sup> ავტორთა ნაწილი ლორდთა პალატის დაბადების თარიღად 1339 წელს მიიჩნევს, იხ., Shell D., *The History of Bicameralism*. P., 7, Tsebelis G., Monney J, *Bicameralism* P., 23,. ციტ., *Palermo F., Nikolini M., Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 2013, 43. ამავე საკითხებთან დაკავსირებით იხ., ასევე конституционное (государственное) право зарубежных стран, Часть общая, Тома 1–2, Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор – Б.А. Страшун, Учебник, Москва Издательство БЕК, 2000, 439.

<sup>151</sup> Martiad J., Grange J., (dir) *Les Secondes Chambres*, 265, ციტ., *Palermo F., Nikolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 43.

ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, რომელიც სარგებლობს საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერით.<sup>152</sup>

### 1.3.3. გენერალური შტატები

როგორც აღვნიშნეთ, გენერალური შტატების ჩამოყალიბებამ და შემოდგომმა ევოლუციამ დიდი გავლენა იქონია პარლამენტის და, მათ შორის, ბიკამერალური პარლამენტის ფუნქციონირების სამართლებრივ თუ მეტასამართლებრივ მოწესრიგებაზე. თუმცა, აბსოლუტიზმმა განაპირობა ის, რომ ევროპაში, თუმცა კი კონტინენტის მიღმა, ინგლისში განვითარდა მთავარი მოვლენები. საფრანგეთსა და ესპანეთში აბსოლუტიზმის პირობებში პრაქტიკულად იგნორირებული იყო გენერალური შტატები, ხოლო პოლონეთში მისმა ქმედებებმა და გადაღიანებამ გამოიწვია მისი დაშლა.<sup>153</sup>

შუა საუკუნეებში, იმდროინდელ პოლიტიკურ კულტურაში, ინდივიდუალური შტატი – ცალკე აღებული – იყო ბუნებრივი წარმონაქმი, მაშინ როდესაც გენერალური შტატები მათი ხელოვნული გაერთიანება. ამ ელემენტს თავისი გავლენა ჰქონდა გენერალურ შტატებში კენჭისყრის პროცედურაზეც. გენერალური შტატების კრებაზე აუცილებელი იყო ერთსულოვანი გადაწყვეტილების მიღება ყველა წოდების მხრიდან, სწორედ იმიტომ, რომ ეს კრება წარმოადგენდა ავტონომიური ნების გამომხატველი სუბიექტების ერთობას. წოდებებს შიგნით გადაწყვეტილება მიიღებოდა უმრავლესობის პრინციპით და შემდეგ თითოეული წოდება გამოხატავდა საერთო გადაწყვეტილებას. ამგვარად, პრაქტიკაში ჩამოყალიბდა წესი, რომლის თანახმადაც, სხვადასხვა წოდებები, გარდა იმისა, რომ გენერალური შტატებში ისხდნენ ერთად, განცალკევებულადაც იკრიბებოდნენ (*camere, bracci, stati, stamenti*).<sup>154</sup>

კონკრეტული საბაბით და კონკრეტულ შემთხვევებში, წოდებები იკრიბებოდნენ ერთად და არა ცალ-ცალკე აღნიშნული ორგანოების რიცხვი ორიდან ოთხამდე მერყეობდა.<sup>155</sup> ორპალატიან პარლამენტში დიგვაროვნები და

<sup>152</sup> Volpi M., La classificazione delle forme di governo, 314 ციტ., Palermo F., Nikolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata, 43-44.

<sup>153</sup> ოთხპალატიანი მოდელი განვითარდა არაგონაში, ავსტრიაში, სირიაში და მაროვიაში, სადაც წარმოდგენილი იყვნენ სასულიერო პირები, მაღალი ნობილიტეტი, დაბალი ნობილიტეტი და ქალაქები. ნორვეგიასა და ტიროლში (ასევე დანიაში 1627 წლამდე) წოდებები შედგებოდნენ სასულიერო პირებისგან, ნობილიტეტისგან, ქალაქებისგან და მიწათმოქმედთაგან. იხ., Palermo F., Nikolini M., Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata, 2013, 33.

<sup>154</sup> A. Marongiu, Il Parlamento, 63. ციტ., Palermo F., Nikolini M., Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata, 2013, 33.

<sup>155</sup> რა თქმა უნდა, ისეთი ქვეყნებიც იყო სადაც კრება ერთპალატიანი იყო. ეს ზოგჯერ ორგანიზაციული სიმარტივისთვის კეთდებოდა (მაგალითად, როგორც ეს ხდებოდა კასტილიასა და ფრიანდრიაში) ან არ იყო ჩამოყალიბებული და განვითარებული ცალ-ცალკე კრებებად შეკრების საკითხი (მაგალითად შოტლანდიაში, პიემონტეში, ნეაპოლსა და

შედარებით მაღალი წოდების, როგორც საერო, ისე სასულიერო პირები, განცალკევებით იკრიბებოდნენ. სამპალატიან პარლამენტში ცალ-ცალკე ხდებოდა საერო და სასულიერო მაღალი წოდების პირების შეკრება, ისევე როგორც განცალკევებით იკრიბებოდნენ შედარებით დაბალი წოდების მქონე პირები.<sup>156</sup>

აქვე უნდა ითქვას, რომ საქმე არ ეხება ბიკამერალიზმს (ან სხვა მრავალ შემთხვევაში მუტლიკამერალიზმს) თანამედროვე გაგებით. თავდაპირველად უნდა ითქვას რომ, არ იყო განგრძობადობა თანამედროვე პარლამენტებსა და გენერალურ შტატებს შორის. მეტიც, XVII და XVIII საუკუნეებში შორის მათ განიცადეს უკუსვლა. საფრანგეთში გენერალური შტატები არ მოწვეულა 1614 წლიდან 1789 წლამდე. იბერიულ ნახევარკუნძულზე, იტალიის სახელმწიფოებში, გერმანიის ნაწილში და სკანდინავთა სამეფოებში XVI საუკუნის ბოლოსა და XVII საუკუნის დასაწყისში შეწყვიტეს არსებობა. იქ სადაც შემორჩა (კასტილიაში, ნავარაში, სიცილიაში, ბელგიაში, ავსტრიაში, ბოჰემიაში) პრაქტიკულად უუნარო სტრუქტურებად იქცა. თუმცა, გამონაკლისი იყო შვეცია, პოლონეთი, და უნგრეთი.<sup>157</sup>

გენერალური შტატების „გაკოტრება“ კიდევ უფრო ღრმა მიზეზებს უკავშირდება. ის თეორიული ბაზისი უკვე თანამედროვე სისტემისთვის და ამ სისტემის თეორიული საფუძვლისთვის – სახელმწიფო სუვერენიტეტისთვის – მოძველებული იყო. შემდგომში, აღნიშნული სუვერენიტეტის განსაზღვრასთან და ძალაუფლების მონარქის ხელში კონცენტრაციასთან<sup>158</sup> ერთად, გენერალური შტატები მიჩნეულ იქნენ სახელმწიფო აპარატისთვის ზედმეტ სტრუქტურად. მონარქი, ხან ერთი წოდებას ეყრდნობოდა, ხან მეორეს, რითაც პრაქტიკულად უფუნქციო გახდა გენერალური შტატები. გამოაცალა მას გადასახადების დადგენის ფუნქცია ე.წ. *impots permanents* დაწესებით და საერთოდ აღარ იწვევდა მათ.<sup>159</sup>

სწორედ ამ საფუძვლების გათვალისწინებით გენერალურ შტატებში, მიუხედავად იმისა, რომ ძალიან ბევრი მსგავსება და დამახასიათებელი ნიშნებია, ვერ ჩაითვლება ბიკამერალიზმის სამშობლოდ.

---

ფრიულიში) იხ., *Palermo F., Nikolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 44

<sup>156</sup> იხ., *Atlante di Diritto Pubblico Comparato a cura di Ferrari G. F., con la collaborazione di Mazza M., Vedeschi A., 2000, P., 206-207.*

<sup>157</sup> იხ., *Palermo F., Nikolini M. Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 2013, 34.

<sup>158</sup> „ამ სისტემის არსი მოკლედ ჩამოყალიბებულია ერთ-ერთი ლუდოვიკოს ცნობილ სენტენციაში – „სახელმწიფო ეს მე ვარ“ (L'Etat s'est Moi). იხ., *დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 107.*

<sup>159</sup> იხ., *Palermo F., Nikolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 2013, 34.

### 13.4. ბიკამერალური პარლამენტი და საპარლამენტო კონტროლი XIX საუკუნეში

სწორედ ლიბერალური პერიოდის ეპოქაში ვხვდებით ევროპის კონტინენტზე ინგლისური მოდერატორი ბიკამერალიზმის გავრცელებას. უნდა ითქვას, რომ რესტავრაციის შემდგომ პერიოდში მიღებულ კონსტიტუციებში არ მომხდარა ე.წ. „წმინდა“ მოდელის გავრცელება, არამედ, ეს იყო ინგლისურ საფუძვლებზე აგებული, თუმცა კი, ერთგვარად სახეცვილი ბიკამერალიზმი.<sup>160</sup> აღნიშნული განაპირობა არა მარტო ინგლისური ბიკამერალიზმის გამარჯვებამ სახელოვან რევოლუციაში, არამედ ასევე, მის მიერ, თავისუფლების რევოლუციებისა და განსაკუთრებით კი ფრანგული რევოლუციის საფუძველზე დამკვიდრებული ახალი კონსტიტუციური რეგულაციების შექმნამ.<sup>161</sup>

უნდა ითქვას, რომ იოკობინელთა პერიოდის ვითარებამ, რომელსაც შემდეგ მოსდევდა რობესპიერის დიქტატურა, ბურჟუაზია აიძულა შეექმნა საკუთარი „პოლიტიკური ფორმულა“.<sup>162</sup> პოლიტიკური ძალაუფლება მოწყობილი უნდა ყოფილიყო იმგვარად, რომ სამეფო გვირგვინის გვერდით იქნებოდა პარლამენტი, რომელსაც ექნებოდა საკუთარი, მეფისგან დამოუკიდებელი ლეგიტიმაციის წყარო ხალხის სახით.<sup>163</sup>

ლიბერალურ ეპოქაში ზედა პალატები, პირველი პალატების რანგში, „დემოკრატიულ“ სტრუქტურასთან მიმართებაში ასრულებდნენ შეკავებისა და ბალანსის ფუნქციას. ამის დასტურია, იგივე 1852 წლის კონსტიტუცია, (ნაპოლეონ III-ის), სადაც საკანონმდებლო ორგანოსთან ერთად გვხვდება სენატი, რომელსაც ჰქონდა კონსტიტუციური კონტროლის ფუნქცია ქვედა პალატის ძალაუფლების შესაზღვრად.<sup>164</sup>

აღნიშნული საფუძვლებითვე აიხსნება ლორდთა პალატის თავდაპირველი – პოლიტიკური იუსტიციის – ფუნქციის ზედა პალატებისთვის მინიჭება. იგივე ითქმის სახელმწიფო უშიშროების, ღალატისა და მინისტრების მიერ (მათივე ფუნქციების განხორციელებისას) ჩადენილი დანაშაულების განსახილველად სენატის, როგორც იუსტიციის ორგანოდ განსაზღვრის თაობაზე. ასე მაგალითად, „პოლიტიკური იუსტიციის“ ფუნქციას ანიჭებდა სენატს იტალიის ე.წ. ალბერტინოს სტატუტი.<sup>165</sup> ასევე, 1875 წლის საფრანგეთის კონსტიტუციის

<sup>160</sup> იხ., Chelli E., *Bicameralismo*, P., 319, ციტ., Palermo F., Nikolini M., *Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 2013, 51.

<sup>161</sup> იხ., Palermo F., Nikolini M., *Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 2013, 51

<sup>162</sup> Ortino S., *Diritto Costituzionale Comparato*, P., 45. ციტ., Palermo F., Nikolini M., *Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 2013., 52.

<sup>163</sup> იხ., Palermo F., Nikolini M., *Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 2013, 52-53.

<sup>164</sup> იხ., Palermo F., Nikolini M., *Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 2013, 54, ასევე, 1852 წლის საფრანგეთის კონსტიტუცია. იხ., *Constitution du 14 janvier 1852*, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.dircost.unito.it/cs/docs/14-1-1852.htm> [25. 05.2017].

<sup>165</sup> იხ., სტატუტის 36-ე მუხლი, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.quirinale.it/qnrw/costituzione/pdf/Statutoalbertino.pdf>, [25. 05.2017].

(სენატის მოწყობასთან დაკავშირებით) მე-9 მუხლი აცხადებდა, რომ სენატი შეიძლება ჩამოყალიბებულიყო იუსტიციის ორგანოდ (*Cour de justice*), რათა განესაჯა როგორც რესპუბლიკის პრეზიდენტის, ასევე, მინისტრების მიერ სახელმწიფოს უშიშროების დარღვევის საკითხები.<sup>166</sup>

ზედა პალატების კონსერვატიული სიფრთხილე აისახებოდა როგორც ინსტიტუციურ, ასევე, ფუნქციურ დონეზე.<sup>167</sup> ინსტიტუციურ დონეზე „შეკავება“ უზრუნველყოფილი იყო პალატის ფორმირების მეთოდით, სადაც სენატორები მონარქის მიერ ინიშნებოდნენ.<sup>168</sup> თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გვხვდება, ასევე, არჩევითი ზედა პალატებიც,<sup>169</sup> მათ შორის, როგორც არაპირდაპირი, ასევე შერეული სისტემის საფუძველზე (თუმცა, ამ უკანასკნელთა რიცხვი შედარებით მცირე იყო). ფუნქციურ დონეზე ეს კონსერვატიული სიფრთხილე მიღწეულ იქნა ე.წ. თანაბარი უფლებამოსილებებით<sup>170</sup> აღჭურვილი ბიკამერალური პალატების შემოღებით.<sup>171</sup>

რა თქმა უნდა, იყო შემთხვევები, როდესაც ქვედა პალატას ენიჭებოდა უპირატესობა, რაც კონსტიტუციურ დონეზეც კი იყო გაწერილი. ეს გამოიხატებოდა ბიუჯეტის, გადასახადებისა და ხარჯების დამდგენი კანონპროექტებს მიღებაში; ასევე, დიდ ბრიტანეთში მომხდარი ევოლუციის კვალდაკვალ, ჩამოყალიბდა საპარლამენტო მმართველობის იმგვარი პრაქტიკა, სადაც მხოლოდ ქვედა პალატის მიმართ იყო პასუხისმგებელი

<sup>166</sup> იხ., *Lois Constitutionnelles de 1875, Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation du Senat*, იხ., <http://www.dircost.unito.it>, [25. 05.2017], ასევე, იხ., *Palermo F., Nikolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 2013, 54.

<sup>167</sup> იხ., *Palermo F., Nikolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 2013, 54.

<sup>168</sup> ასე მაგ., იხ., 1814 წლის საფრანგეთის საკონსტიტუციო აქტის 27-ე მუხლი; *Constitution du 6 avril 1814*, იხ., ვებგვერდზე - <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/6-4-1814.htm>, [25. 05.2017], ასევე იხ., 1845 წლის ესპანეთის მონარქიის კონსტიტუციის მე-14 მუხლი, *Constitucion de la Monarquia Espanola (23 de Mayo de 1845)*, იხ., ვებგვერდზე: [http://dircost.di.unito.it/cs/pdf/spagna\\_constitucion\\_1845\\_esp.pdf](http://dircost.di.unito.it/cs/pdf/spagna_constitucion_1845_esp.pdf), [25. 05.2017], ასევე, 1848 წლის ე.წ. „აღბერტინოს სტატუტის“ მე-6, 33-ე და 35-ე მუხლები, სტატუტი იხ., ვებგვერდზე: <http://www.quirinale.it/qnrw/costituzione/pdf/Statutoalbertino.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>168</sup> *Palermo F., Nikolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 2013, 54.

<sup>169</sup> მაგ., ბელგიაში, 1831 წლის კონსტიტუციის 53-ე მუხლი ითვალისწინებდა სენატორთა პირდაპირი წესით არჩევას, მკაცრი ცენზობრივი კრიტერიუმების გათვალისწინებით. *Costituzione Belga (del 1831)*, იხ., ვებ-გვერდზე <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/belgio%201831.htm>, [25. 05.2017].

<sup>170</sup> ე.წ. თანაბარი ბიკამერალური სისტემა, ანუ სისტემა, რომელშიც ორივე პალატა თანაბარი უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი. ქართულ სამეცნიერო (და არამართო) ლიტერატურაში, მას ხშირად ძლიერი ზედა პალატის მქონე სისტემად მოიხსენიებენ. ასე მაგ., იხ., ვენეციის კომისიის 2006 წლის 11 აგვისტოს კვლევა №335/2005, CDL(2006)059, იგივე., *Pegoraro L., Morbidelli G., Reposo A., Volpi M., Diritto Pubblico Comparato, Terza Edizione, G. Giappichelli Editore – Torino*. ქართული ლიტერატურიდან იხ., მაგ., *დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი 2014*, 162.

<sup>171</sup> იხ., *Palermo F., Nikolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 2013, 54-56.

მთავრობა. ამის მიზეზი შეიძლება ის იყო, რომ ქვედა პალატა არჩეული იყო დემოკრატიულ პრინციპებით, ხალხის მიერ და მას გაცილებით მეტი გავლენა ჰქონდა როგორც სამართლებრივი, მაგრამ კიდევ უფრო მეტად, პოლიტიკური თვალსაზრისით. ეს ყოველივე იმისდა მიუხედავად, რომ ზედა პალატა ისტორიულად პირველი ჩამოყალიბდა.<sup>172</sup> ქვედა პალატის ერთგვარ უპირატესობაზე მეტყველებს 1831 წლის ბელგიის კონსტიტუციის<sup>173</sup> 90-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც, წარმომადგენელთა პალატა ადჭურვილი იყო უფლებით, საკასაციო სასამართლოს წინაშე მიემართა მინისტრების მიერ განხორციელებული დანაშაულისა თუ დელიქტების თაობაზე.<sup>174</sup>

პალატების ფორმირების განსხვავებულმა წყარომ განაპირობა ის, რომ მეტი ძალა ქვედა პალატას ჰქონდა. თუმცა, იმდენად რამდენადაც თითოეული (ფორმალურად) თანაბარი ფუნქციების ჰქონდათ, რა თქმა უნდა, ეს გამოიწვევდა მათ შორის კონფლიქტებს და ამის მაგალითები არაერთი იყო განსახილველ ეპოქაში. შეიძლება აღინიშნოს, ფაქტი, როდესაც 1909 წელს, ლორდთა პალატამ (კონსერვატორთა უმრავლესობით) ვეტო დაადო ბიუჯეტის კანონპროექტს, რომელიც წარდგენილი იყო ლიბერალური ასკვიტის კაბინეტის მიერ. როგორც ცნობილია ეს კონფლიქტი დაძლეულ იქნა 1911 წლის კანონით პარლამენტის შესახებ. 1949 წლის აქტით ლორდთა პალატის უფლებამოსილებები კიდევ უფრო შეიზღუდა. ამგვარად კანონმდებლობაში ასახვას ჰპოვებდა „შეკვეცილი ბიკამერალიზმი“, რომელიც უკვე ჩვეულებად ქცეულიყო.<sup>175</sup>

ინსტიტუციური კონფლიქტი კონსტიტუციურ დონეზე გაწერილ ნორმების საფუძველზე შეიძლება წარმოქმნილიყო. ამის მაგალითია, იგივე, 1875 წლის 24 თებერვლის „საჯარო ხელისუფლების ორგანიზაციის“ შესახებ კანონის მე-5 მუხლი, რომლის საფუძველზეც, ნაკლებად დემოკრატიული სისტემის საფუძველზე არჩეულ მე-3 რესპუბლიკის სენატს, შეეძლო მიეღო (*avis conforme*) რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიმართვა ქვედა პალატის დათხოვნის შესახებ.<sup>176</sup> ამასთან ერთად სენატი, რომელიც მიჩნეული იყო როგორც *chamber de resistance* (უფრო დემოკრატიული მეთოდით არჩეულ ქვედა პალატასთან მიმართებაში), ადჭურვილი იყო მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხის დასმის უფლებით. იმ ფაქტს, რომ არ იყო მისი დათხოვნის

<sup>172</sup> და დღემდე ნიდერლანდებში მეორე პალატის ოფიციალური სახელწოდება არის “Eerste Kamer” (პირველი პალატა), მაშინ როდესაც, პირველი პალატა, რომელიც არის ამომრჩევლების წარმომადგენლობითი ორგანო იწოდება “Tweede Kamer“-ად (მეორე პალატა).

<sup>173</sup> იხ., 1831 წლის ბელგიის კონსტიტუცია ვებ-გვერდზე - <http://www.dircost.unito.it/cs/docs/belgio%201831.htm>, [25. 05.2017].

<sup>174</sup> იხ., Palermo F., Nikolini M., Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata, 2013, 56.

<sup>175</sup> იხ., Palermo F., Nikolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata, 2013, 57, ასევე იხ., პრაკე ლ., ლორდების დაძირვა, სასამართლოს გავსება, მეფის გადაყენება სამი საკონსტიტუციო სამართლებრივი კრიზისი, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, III, 69.

<sup>176</sup> იხ., Lois Constitutionnelles de 1875, Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics, იხ., <http://www.dircost.unito.it/cs/docs/organisation%20pouvoirs%20publiques%201875.htm>, [25. 05.2017].

შესაძლებლობა და ამავედროულად, ყოველ ცხრა წელიწადში ახლდებოდა შემადგენლობა, შეიძლება წარმოვიდგინოთ თუ რა შეიძლება გამოეწვიოს საკანონმდებლო ხელისუფლების შიგნით სენატის მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებას. უნდა ითქვას, რომ საბედნიეროდ მოცემული ფაქტი არ დაფიქსირდა. მას შემდეგ რაც პრეზიდენტმა მაკ-მაჰონმა დაითხოვა პარლამენტი, რათა შედეგად მიეღო მისი მხარდამჭერი უმრავლესობა, არჩევნებში დამტკიცებულ იქნა კვლავინდებურად იგივე უმრავლესობა და მას შემდეგ დათხოვნის უფლება აღარავის გამოუყენებია.<sup>177</sup>

### 1.3.5. მიდგომები მე-20 საუკუნეში და თანამედროვე ტენდენციები

„რამდენადაც ცხადია, რომ დღემდე ბიკამერალური პარლამენტები განაგობს ფუნქციონირებას და მეტიც, მე-20 საუკუნეში მომსწრენი გავხდით მისი შესაძლებლობების კიდევ უფრო მეტად წარმოჩინების, ასევე ფაქტია ისიც, რომ ამავე პერიოდში ბიკამერალურმა პარლამენტმა, ფუნქციური თვალსაზრისით, მთელი რიგი ცვლილებები განიცადა. მართლაც, ძალიან ბევრ სახელმწიფოში (უმრავლესობაში), თითოეული პალატა განსხვავებული ფუნქციებით არის აღჭურვილი, ქვედა პალატისთვის ერთგვარი უპირატესობის მინიჭების პირობებით. ერთი სიტყვით, თანაბარი უფლებამოსილებებით აღჭურვილმა ბიკამერალურმა პარლამენტმა ამოწურა ის მიზანი, რომელიც მას მე-19 საუკუნეში ჰქონდა და მე-20 საუკუნეში ე.წ. სუსტი ზედა პალატის მქონე ორპალატიან პარლამენტებს დაუთმეს გზა.<sup>178</sup>

აღნიშნული ტენდენცია დაკავშირებულია თანამედროვე სახელმწიფოებში, ინტეგრაციისა (ტერიტორიული და კორპორატიული პალატების მეშვეობით) და დემოკრატიული ცენტრალურობის (ქვეყნის მთელ რეტიროტიაზე არჩეული დეპუტატებისგან დაკომპლექტებული პალატის მეშვეობით) ამოცანას შორის წონასწორობის დაცვის სურვილთან, რომელიც წარმომადგენლობით პალატას პრივილეგიურულ მდგომარეობაში აყენებს. სწორედ აქედან გამომდინარეობს ის, რომ მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლი, როგორც წესი, მხოლოდ წარმომადგენლობით პალატის კომპეტენციაა. ერთადერთი, რომელსაც უფლება აქვს ნდობა ან უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას, როგორც ეს დადგენლია მაგალითად ავსტრიაში, საფრანგეთში, გერმანიაში, ირლანდიაში, ესპანეთში და ა.შ.<sup>179</sup>

დღესდღეობით ძლიერი ზედა პალატების მქონე ბიკამერალური სისტემები, სადაც თითოეული პალატა პრაქტიკულად ქვედა პალატის დარი უფლებამოსილებებით (მათ შორის მაკონტროლებელი) არის აღჭურვილი, უმცირესობაში არიან და, როგორც აღვნიშნეთ, სახელმწიფოთა

<sup>177</sup> იხ., *Palermo F., Nicolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 2013, 58.

<sup>178</sup> იხ., *Atlante di Diritto Pubblico Comparato a cura di Ferrari G. F., con la collaborazione di Mazza M., Vedeschi A.*, 2000, 224.

<sup>179</sup> იქვე, 224.

უმრავლესობაში ე.წ. სუსტი ზედა პალატები ფუნქციონირებს. გამონაკლისებს შორის გვხვდება შეერთებული შტატებში მოქმედი სისტემა, ხოლო ევროპის კონტინენტზე იტალიის რესპუბლიკის ბიკამერალური პარლამენტი. ძლიერი სტატუსის მქონე ზედა პალატები ფუნქციონირებს ბოსნია და ჰერცეგოვინასა და შვეიცარიაში (ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, ის გარკვეულწილად, შესუსტდა 1999 წლის რეფორმით).

მათი ეს არჩევანი განსხვავებულ საფუძვლებს ეყრდნობა. შვეიცარიაში ის უკავშირდება ფედერალურ წყობას, ხოლო იტალიის შემთხვევაში კი – კომპრომისს, რომელიც მიღწეულ იქნა საკმაოდ განსხვავებულ პოზიციებზე მდგარ პოლიტიკურ ძალებს შორის. მონოკამერალური სისტემა წარმოდგენილ იქნა მემარცხენეების მიერ, ხოლო კორპორატიული პალატა მხარდაჭერილი იყო ქრისტიან-დემოკრატების მიერ. ფედერალურ პალატას მხარს უჭერდნენ რესპუბლიკური ძალების გარკვეული ნაწილი. მოლაპარაკებების შედეგად მიღებულ იქნა „სუპერთანაბარი“ ბიკამერალური სისტემა, რომელიც სხვათაშორის შეფასებულ იქნა, ასევე, როგორც „შენიღბული“ მონოკამერალიზმი.<sup>180</sup> აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ იტალიის რესპუბლიკაში, პრაქტიკულად დღიდან კონსტიტუციის მიღებისა, არაერთი რეფორმა იქნა დაგეგმილი, წამოწყებული, თუმცა არცერთი მათგანი პრაქტიკულად ბოლომდე (სხვადასხვა მიზეზთა გამო) ვერ იქნა მიყვანილი.

ბოსნია და ჰერცეგოვინაში ძლიერი ბიკამერალური სისტემის ჩამოყალიბება გადაწყდა ე.წ. დეიტონის შეთანხმების<sup>181</sup> შედეგად და მას ახასიათებს დეცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხი. აღნიშნული უკავშირდება ბალკანეთის ნახევარკუნძულზე განვითარებულ სისხლისმღვრელ კონფლიქტსა და ზემოაღნიშნული შეთანხმების შედეგად, სახელმწიფოში არსებული სხვადასხვა ჯგუფების ჩართულობის მაქსიმალურად უზრუნველყოფას.

აღანიშნავია გასული საუკუნის ბოლოს განხორციელებული რეფორმა, რომელმაც ახლებურად განსაზღვრა ბელგიური ბიკამერალური პარლამენტი. რეფორმის ერთ-ერთი მიზანი იყო სისტემის რაციონალიზაცია, საპარლამენტო მმართველობის პირობებში არსებული სამთავრობო კრიზისის გამომწვევი მიზეზების აღმოფხვრის მიზნით.<sup>182</sup> 1993 წლის 5 მაისის კონსტიტუციური ცვლილებებით შესაბამისობაში იქნა მოყვანილი სენატის შემადგენლობა ქვეყნის ფედერალურ წყობასთან და მოხდა ფედერალური სუბიექტების წარმომადგენლობის გაუმჯობესება. რეფორმის შედეგად გადაწყდა ე.წ. თანაბარი ბიკამერალური სისტემა გაუქმება და შედეგად შემცირდა სენატის კომპეტენციები ქვედა პალატასთან მიმართებაში. ასე

<sup>180</sup> იხ., Attilande di Diritto Pubblico Comparato a cura di Ferrari G. F., con la collaborazione di Mazza M., Vedeschi A., 2000, 225.

<sup>181</sup> Le Camerealte in Europa e negli StatiUniti, a cura di Marcelli F., Tutinelli R., Roma, 2013, 41-42, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00752013.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>182</sup> Sciumbata L. R., Un modello di Stato federale: il Belgio in Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie - "Massimo Severo Giannini", სტატია იხ., ვებ-გვერდზე: <http://www.issirfa.cnr.it/1008,949.html#2.2>, [25. 05.2017].



მაგალითად, კონსტიტუციის 101-ე მუხლი ქვედა პალატის ექსკლუზიურ კომპეტენციად განსაზღვრავს მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებას.<sup>183</sup>

რეფორმის ავტორების სურვილისამებრ, სენატი განისაზღვრა როგორც „განსჯისა და ანალიზის პალატა“,<sup>184</sup> მისი უფლებამოსილებები შემცირდა როგორც კანონშემოქმედებით, ასევე მთავრობასთან ურთიერთობის ნაწილშიც. რეფორმით მხოლოდ ქვედა პალატას მიენიჭა მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხის დასმის უფლება. კონტროლის სხვა, მთელი რიგი მექანიზმები კი, ორივე პალატაზე გადანაწილდა, თუმცა გარკვეულ შემთხვევებში, წარმომადგენელთა პალატა ერთგვარი უპირატესობით სარგებლობს. ხსენებული კონტროლის მექანიზმებია: გამოკითხვა, ინტერპელაცია, სახელმწიფო მოსამსახურეების საჯარო მოსმენები...<sup>185</sup> კონსტიტუცია ითვალისწინებს, ასევე, გამოძიების წარმოების უფლებამოსილებას<sup>186</sup>. ბელგიის მთავრობამ საკუთარი ქმედებები უნდა განმარტოს ორივე პალატის წინაშე თუმცა კი, როგორც აღინიშნა, პოლიტიკური პასუხისმგებლობის დასმის უფლება, მხოლოდ ქვედა პალატას აქვს. ბელგიის კონსტიტუციის მე-100 მუხლის თანახმად, წარმომადგენელთა პალატამ შეიძლება მოითხოვოს მინისტრების დასწრება. რაც შეეხება სენატს, მას მოცემული უფლებამოსილება აქვს მხოლოდ კონსტიტუციის 77-ე მუხლში მითითებული კანონპროექტების ან საკანონმდებლო წინადადებების ან 78-ე მუხლში მითითებული კანონპროექტების განხილვისას, ან 56-ე მუხლით გათვალისწინებული გამოძიების უფლების განხორციელებისას. სხვა საკითხებთან დაკავშირებით სენატმა შეიძლება სთხოვოს მინისტრებს დასწრება.

ასევე აღსანიშნავია, 2003 წელს განხორციელებული რეფორმა რუმინეთში, სადაც, სისტემის რაციონალიზაციის მიზნით, გადაწყდა საკანონმდებლო პროცესის მარეგულირებელი ნორმების ცვლილება. აქვე უნდა ითქვას, რომ რეფორმა არ შეხებია პარლამენტის მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელების ნაწილს და მხოლოდ კანონშემოქმედებით საქმიანობაში განხორციელებული ცვლილებებით შემოიფარგლა.

ზემოაღნიშნული მაგალითებისგან განსხვავებით, ვხვდებით, აგრეთვე საპირისპირო დინამიკასაც. ასე მაგალითად, უკანასკნელ ათწლეულებში ფიქსირდება ავსტრალიური სენატის ინსტიტუციური როლის ზრდისკენ მიმართული ტენდენციური ხასიათის ნაბიჯები. ქვედა და ზედა პალატებს

<sup>183</sup> იხ., ბელგიის სამეფოს კონსტიტუციის 101-ე მუხლი, *Costituzione Belga*, იხ, <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/belgio%201831.htm>, [25. 05.2017], იხ, ასევე იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 33.

<sup>184</sup> *Sciumbata L. R.*, Un modello di Stato federale: il Belgio in Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie - "Massimo Severo Giannini", სტატია იხ., ვებგვერდზე: <http://www.issirfa.cnr.it/1008,949.html#2.2>, [25. 05.2017].

<sup>185</sup> *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 33.

<sup>186</sup> იხ., ბელგიის კონსტიტუციის 56-ე მუხლი, *La Constitution Belge*, (მიღებული 1994 წლის 17 თებერვალს), იხ., [http://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](http://www.senate.be/doc/const_fr.html), [25. 05.2017].

შორის არსებული განსხვავებული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე ზედა პალატა უფრო პლურალისტურია, დამოუკიდებელია და გაცილებით უფრო ეფექტურად შეძლო შეკავება და გაწონასწორების ფუნქციის შესრულება მთავრობასთან მიმართებაში, იმდენადაც კი რომ ვესტმისტერიალური ტიპის ქვედა პალატის ნაკლოვანებების აღმომგზვრელ პალატად მიიჩნევენ.<sup>187</sup> სწორედ ამით აიხსნება იმ რეფორმების კრაზი, რომლებიც მიზნად ისახავდნენ სენატის როლის შესუსტებას.<sup>188</sup> მეორე მხრივ, იყო წინადადებები, რომლებიც მიზნად ისახავდნენ არაფრის შესუსტებას, არამედ პირიქით ზედა პალატის როლის გაზრდას და მმართველი უმრავლესობისგან დამოუკიდებლობის განმტკიცებას. სხვათა შორის, შეიძლება გამოიყოს პროექტი, რომელიც ითვალისწინებდა არსებული საარჩევნო (პროპორციული, სიების საფუძველზე) სისტემის, რომელიც უზრუნველყოფს მთავარი პარტიებისთვის მკაცრ დისციპლინას, ცვლილებას ერთადერთი გადასაცემა ხმის მქონე სისტემით. მოცემული, ზემოაღნიშნული დისციპლინისთვის საფრთხის შექმნის გარეშე, კიდევ უფრო მეტ ფუნქციურ ავტონომიურობას მინანიჭებდა სენატორებსა და სენატს, ხელახლა განმხილველი პალატის ფუნქციის აღსრულებას.<sup>189</sup>

იტალიის რესპუბლიკის სენატის როლის გაზრდისკენ იყო მიმართული სენატორ ბენედეტი ვალენტინის მიერ წარდგენილი პროექტიც,<sup>190</sup> რომელიც ისევე როგორც, არსებული ბიკამერალური სისტემის რეფორმაზე ორიენტირებული სხვა, არაერთი<sup>191</sup> კონსტიტუციური კანონის პროექტი უშედეგოდ დასრულდა.

---

<sup>187</sup> იხ., Stone B., *The Australian Senate: Strong Bicameralism Resurgent*, in Word of second chamber, Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism, edited by Luther J., Passaglia P., Tarchi R., Centre for studies on federalism, studi 4, Giuffre Editore, 2006, 554-557.

<sup>188</sup> იგულისხმება 1967-დან 1988 წლებამდე ჩატარებული 5 რეფერენდუმი. რომლებიც მიზნად ისახავდნენ იმ ნორმის გაუქმებას, რომელიც ადგენს, რომ წარმომადგენელთა პალატის წევრთა რაოდენობა უნდა იყოს სენატის წევრთა რაოდენობაზე ორჯერ მეტი. აღნიშნულს ითვალისწინებდა კანონპროექტი გატანილი 1967 წლის 28 აპრილის რეფერენდუმზე, რომელსაც მხოლოდ 40,25%-მა დაუჭირა მხარი. 1974 და 1977 წლის რეფერენდუმები მიზნად ისახავდა ორივე პალატის საარჩევნო ციკლის ერთმანეთთან დამთხვევას, თუმცა არც ეს წინადადება არ გავიდა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია ხსენებულ ორთაგან უკანასკნელი, რომელსაც ორი ძირითადი პარტია უჭერდა მხარს, ასევე სხვა მრავალი მხარდამჭერი ყავდა და ჯამში მიიღო ხმათა 62,22%, თუმცა აღნიშნული არ იყო საკმარისი, რამეთუ, მას მხარი არ დაუჭირა შტატების უმეტესობამ. იხ., Le camere alte nei paesi extraeuropei, a cura di R. Tutinelli, Servizio studi del Senato, marzo 2014, n. 118, 30, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00752013.pdf>, [25. 05.2017], ასევე, ავსტრალიაში ჩატარებული რეფერენდუმების თარიღები და შედეგები იხ., ავსტრალიის საარჩევნო კომისიის ვებგვერდზე:

[http://www.aec.gov.au/Elections/referendums/Referendum\\_Dates\\_and\\_Results.htm](http://www.aec.gov.au/Elections/referendums/Referendum_Dates_and_Results.htm) [6.6.2016]

<sup>189</sup> იხ., Le camere alte nei paesi extraeuropei, a cura di R. Tutinelli, Servizio studi del Senato, marzo 2014, n. 118, 30-31. იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00752013.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>190</sup> იხ., Sgro F., “Aspetti e problemi attuali del bicameralismo italiano”, მილანის უნივერსიტეტის დოქტორანტის ფრანჩესკა სგროს დოქტორის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად წარდგენილი ნაშრომი, 131, იხ., <https://air.unimi.it/retrieve/handle/2434/150214/128681/>, [25. 05.2017].

<sup>191</sup> თუმცა, მათი აბსოლუტური უმრავლესობა, პირიქით, ორიენტირებული იყო სენატის უფლებამოსილებების შესუსტებისა და დეპუტატთა პალატის როლის გაზრდისკენ.

## თავი II. ბიკამერალური პარლამენტის სახეები და საპარლამენტო კონტროლის თავისებურებანი

### 2.1. ძლიერი და სუსტი ზედა პალატები

საკანონმდებლო ორგანოს ორპალატიანი სტრუქტურა, როგორც დავინახეთ, არაერთ თანამედროვე სახელმწიფოში განაგრძობს ფუნქციონირებას. შეიძლება ითქვას, რომ XX საუკუნის განმავლობაში მან კიდევ უფრო მეტად გამოავლინა საკუთარი შესაძლებლობები. თუმცა, ფუნქციური თვალსაზრისით, მთელ რიგ შემთხვევებში, განსხვავებული ხასიათი შეიძინა. უმრავლეს შემთხვევებში, ქვედა პალატები უფრო მძლავრი უფლებამოსილებებით აღიჭურვიდნენ, ვიდრე ნაკლებად დემოკრატიული სისტემის საფუძველზე დაკომპლექტებული ზედა პალატები. ერთი სიტყვით, XX საუკუნეში გავრცელებას იწყებს ე.წ. ასიმეტრიული ბიკამერალური მოდელები, რომელთაც „სუსტ“ ბიკამერალიზმსაც უწოდებენ.<sup>192</sup>

შედეგად, უმრავლეს შემთხვევებში, მთავრობის ჩამოყალიბების პროცედურებში ზედა პალატა აღარ მონაწილეობს ხოლმე და მთელ რიგ შემთხვევებში შეუძირდათ უფლებამოსილებები, ასევე კანონშემოქმედებით საქმიანობაში.<sup>193</sup>

---

<sup>192</sup> აქვე შეიძლება ითქვას, რომ ავტორთა ნაწილი ბიკამერალური პარლამენტების კლასიფიცირებას ძლიერ და სუსტი ზედა პალატის მქონე ბიკამერალურ პარლამენტებად არ მიიჩნევს ამომწურავ კრიტერიუმად. ერთი, იმიტომ რომ ეს კლასიფიკაცია ეფუძნება იმ თეზას, რომ ნამდვილი ბიკამერალური პარლამენტი სწორედ სიმეტრიული, იგივე თანაბარი უფლებამოსილებებით აღჭურვილი ბიკამერალური პარლამენტი, რითაც ამ სისტემიდან თავისთავად გამოირიცხება ასიმეტრიული ორპალატიანი პალატების მქონე ქვეყნები, რომლებიც, როგორც აღვნიშნეთ, დღესდღეობით უფრო გავრცელებულია. ავტორთა ნაწილი, ასევე, განმარტავს, რომ სიმეტრიული და ასიმეტრიული ბიკამერალურ პარლამენტებად კლასიფიცირება ხდება არა კომპლექსურად, ორგანიზაციულ და ფუნქციური მოწყობის გათვალისწინებით, არამედ კონკრეტული მინიჭებული უფლებამოსილებების გათვალისწინებით (საკანონმდებლო, მაკონტროლებელი თუ ა.შ.) ამ თვალსაზრისით, ზოგიერთი ბიკამერალური სისტემა, მაგალითად კანონშემოქმედებითი ფუნქციის განხორციელებისას შეიძლება განისაზღვროს როგორც ასიმეტრიული ბიკამერალური სისტემა, ხოლო მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელებისას კი ორივე პალატა სიმეტრიული, მძლავრი უფლებამოსილებებით იყოს აღჭურვილი (მაგალითად ბელგიის შემთხვევა). იხ., *Atlante di Diritto Pubblico Comparato a cura di Ferrari G. F., con la collaborazione di Mazza M., Vedeschi A., 2000, 224*, ასევე, *Mortati C., Le istituzioni, 472*. ციტ., *Palermo F., Nikolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata, 2013, 74*.

<sup>193</sup> იხ., *Atlante di Diritto Pubblico Comparato a cura di Ferrari G. F., con la collaborazione di Mazza M., Vedeschi A., 2000, 225*, კანონშემოქმედებით პროცესშიც გვხვდება პალატებს შორის ფუნქციური დიფერენციაცია. სუსტი ზედა პალატის პირობებში, ეს უკანასკნელნი, როგორც წესი ნაკლებად ჩართულნი არიან კანონშემოქმედებით საქმიანობაში, გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა, როდესაც საკითხი უკავშირდება კონსტიტუციურ ცვლილებებს, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონპროექტს, ტერიტორიული ერთეულების უფლებამოსილებების განმსაზღვრელ კანონპროექტებს. ასეთ საკითხებთან მიმართებაში, ზედა პალატები, რიგ შემთხვევებში შეიძლება კიდევ უფრო მეტად იყოს ჩართული პროცესში, ვიდრე ქვედა პალატა.

სამაგალითოა უბველესი პარლამენტის ევოლუცია, რომელიც XX საუკუნეში ხშირად იქცა რეფორმის ობიექტი რათა, ერთ შემთხვევაში, თანამედროვე ტენდენციებთან მოსულიყო შესაბამისობაში და სხვისი წარმატებული მაგალითი გაეზიარებინა, ხოლო, მეორე შემთხვევაში, თავად ყოფილიყო სამაგალითო სხვათათვის. რეფორმის ობიექტი იყო, როგორც ქვედა, ასევე ზედა პალატა. თუმცა, განსხვავებით ამ უკანასკნელისგან, თემთა პალატა შედარებით უფრო ნალკებად რადიკალური ცვლილებების ობიექტი გახდა. უფრო ფართო მასშტაბიანი რეფორმა განიცადა ლორდთა პალატამ, როგორც ფუნქციური, ასევე, სტრუქტურული თვალსაზრისით. ჯერ კიდევ 1911 წლის პირველი პარლამენტის შესახებ კანონით ინგლისური „თანაბარი“ ბიკამერალური სისტემა (მათ შორის სამართლებრივ დონეზეც) შეიცვალა „არათანაბარი“ სისტემით, სადაც ქვედა პალატას გარკვეული პრივილეგიები მდგომარეობა მიენიჭა. ეს ყოველივე, იმ ცხარე კამათის შედეგად, რომელშიც ჩართულნი იყვნენ, ერთი მხრივ, პრემიერ-მინისტრი დევიდ ლოიდ ჯორჯი ქვედა პალატის წევრებთან ერთად და, მეორეს მხრივ, ლორდები. საკითხი უკავშირდებოდა *People's Budget*-ის დამტკიცებას. ლორდები აპროტესტებდნენ, რომ მათი ფუნქციები იკვეცებოდა საკანონმდებლო პროცესში: ერთი მხრივ, ბიუჯეტის კანონპროექტთან დაკავშირებით ნორმატიული ხასიათი შეიძინა წესმა, რომელიც იმ დრომდე ჩვეულებითი ხასიათის იყო. ამ წესის თანახმად, ზედა პალატამ დაკარგა ვეტოს უფლება; მეორე მხრივ, სხვა საკითხებთან დაკავშირებული პროექტებიც, ლორდთა პალატის მიერ ოპონირების შემთხვევაშიც კი იქცეოდნენ კანონებად (მეფის მიერ სანქცირების პირობებში) თუ ქვედა პალატა, ორი წლის განმავლობაში, სამ სხვადასხვა სესიაზე დაუჭერდა მხარს. მოგვიანებით, მეორე *parliament act* –ით სესიათა რაოდენობა ორამდე დავიდა და წელი კი – ერთამდე.<sup>194</sup>

ფაქტია, ძლიერი ზედა პალატის მქონე სახელმწიფოთა რაოდენობა უდავოდ უმცირესობაშია. ბელგიის 1993 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შემდეგ ის, ევროპის კონსტიტუციურ, შემორჩა იტალიაში, შვეიცარიაში (თუმცა კი, 1999 წლის აქტით ერთგვარად შესუსტდა ზედა პალატა) და ბოსნია და ჰერცეგოვინაში.

ზემოაღნიშნულ სამ სახელმწიფოში, არჩევანი განსხვავებულ საფუძვლებს ემყარება: შვეიცარიაში ის დაკავშირებულია ფედერალურ მოწყობასთან, იტალიაში კი – პოლიტიკური კომპორმისთან.<sup>195</sup> ბოსნია და ჰერცეგოვინას შემთხვევაში, ორპალატიანი პარლამენტი დეიტონის შეთანხმების შემდეგ მიღებული კონსტიტუციით იქნა შემოღებული,<sup>196</sup> სადაც ზედა პალატას გარდა

<sup>194</sup> იხ., Attilande di Diritto Pubblico Comparato a cura di Ferrari G. F., con la collaborazione di Mazza M., Vedeschi A., 2000, 226, ასევე იხ., *პრაქე ლ.*, ლორდების დაძირვა, სასამართლოს გავსება, მეფის გადაყენება სამი საკონსტიტუციო სამართლებრივი კრიზისი, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, III, 69.

<sup>195</sup> Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti, a cura di Marcelli F., Tutinelli R., Roma, 2013, n. 54, 42. იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00752013.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>196</sup> ბოსნიისა და ჰერცეგოვინის კონსტიტუციის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „ხალხთა პალატა შედგება 15 დელეგატისგან, რომლის ორი მესამედი შეირჩევა

იმისა, რომ აქვს ქვედა პალატის მსგავსი კომპეტენციები, როგორც საკანონმდებლო, ასევე კონტროლის სფეროში, გააჩნია, ამავედროულად, ტერიტორიული ერთეულებისა და ქვეყანაში შემავალი დამფუძნებელი ერთეულების დაბალანსების ფუნქცია.<sup>197</sup> სწორედ ზემოაღნიშნულ მიზეზთა გამო, ორივე პალატა პრაქტიკულად თანაბარი უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი.

ორპალატიანი პარლამენტის პალატებზე მაკონტროლებელი ფუნქციების გადანაწილებისას, რა თქმა უნდა, ე.წ. თანაბარი, სიმეტრიული, ძლიერი ზედა პალატის პირობებში, ორივე პალატა პრაქტიკულად თანაბარი უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი, როგორც მთავრობასთან მიმართებაში ნდობა/უნდობლობის, ასევე სხვა მაკონტროლებელი უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესში. ამგვარ მიდგომებს იზიარებს იტალიისა და შვეიცარიის სახელმწიფოები. ბოსნია და ჰერცეგოვინაში მაკონტროლებელი ფუნქცია პრაქტიკულად თანაბრადაა გადანაწილებული, თუმცა ერთი თავისებურებით – ნდობის გამოცხადების პროცესში მხოლოდ ერთი პალატაა ჩართული, თუმცა კი უნდობლობის მექანიზმით ორივე პალატაა აღჭურვილი.

შესაძლებელია, აგრეთვე, რიგ შემთხვევებში ზედა პალატა საკმაოდ სუსტი უფლებამოსილებებით იყოს აღჭურვილი (და როგორც წესი ეს კანონშემოქმედებით საქმიანობას უკავშირდება), თუმცა მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელებისას, ორივე პალატა თანასწორუფლებიან პალატებად მოგვევლინოს. ასე მაგალითად, რუმინეთში 2003 წელს რუმინეთში ჩატარდა რეფორმა და საკანონმდებლო პროცესში ქვედა პალატას მიენიჭა შედარებით უფრო მეტი უფლებამოსილებები, თუმცა კონტროლის ნაწილში სისტემა არ შეცვლილა და კვლავინდებურად ორივე პალატა თანაბარი უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი.<sup>198</sup>

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ თავის მხრივ, შესაძლებელია სუსტი ზედა პალატების დიფერენცირებაც. ასე მაგალითად შესაძლებელია ქვედა პალატა

---

ფედერაციიდან (ხუთი ხორვატი და ხუთი ბოსნიელი) და ერთი მესამედი – სერბეთის რესპუბლიკიდან (ხუთი სერბი). იმავე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „წარმომადგენელთა პალატა 42 წევრისგან შედგება, რომლის ორი მესამედი აირჩევა ფედერაციის ტერიტორიიდან, ხოლო ერთი მესამედი – სერბეთის რესპუბლიკის ტერიტორიიდან. იხ., ბოსნიისა და ჰერცეგოვინის კონსტიტუცია, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008.

<sup>197</sup> Le Camerealte in Europa e negli Stati Uniti, a cura di Marcelli F., Tutinelli R., Roma, 2013, 41-42, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00752013.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>198</sup> იხ., Bosioc D., Romania: verso il monocameralismo e la riduzione del numero dei parlamentari? considerazioni sul progetto di legge di revisione costituzionale di iniziativa presidenziale e sulla sentenza della Corte Costituzionale # 799 giugno 2011. იხ.,

<http://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=19586&dpath=document&dfile=21022012165904.pdf&content=Romania:+verso+il+monocameralismo+e+la+riduzione+del+numero+dei+parlamentari?+Considerazioni+sul+progetto+di+legge+di+revisione+costituzionale+di+iniziativa+presidenziale+e+sulla+sentenza+799/2011++unione+europea++dottrina+->, [25. 05.2017].

სრულად მონაწილეობდეს მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელებაში ან ჩართული იყოს მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელებაში, თუმცა ძალიან შეზღუდულ ფორმებში. მაგალითად, ზედა პალატა შეიძლება არ იყოს მთავრობასთან ნდობა/უნდობლობის ვოტუმით დაკავშირებული, თუმცა კითხვით და ინტერპელაციით მიმართვის უფლება მაინც ჰქონდეთ. შესაძლებელია ასევე, ზედა პალატა არ იყოს მთავრობასთან ნდობით დაკავშირებული, თუმცა სხვადასხვა საფუძვლითა და მექანიზმებით, ის საკმაოდ მძლავრ ინსტიტუციად გვევლინებოდეს. ამის მაგალითია ავსტრალიური სენატი, რომელთანაც მთავრობა ნდობით არ არის დაკავშირებული, თუმცა არსებული საარჩევნო სისტემისა თუ მისთვის მინიჭებული მაკონტროლებელი ფუნქციებით მას შეუძლია თავად მთავრობის ყოფნა/არყოფნის საკითხს მნიშვნელოვანი ბიძგი მისცეს. ასევე უნდა ითქვას, რომ გვხვდება სისტემები, სადაც სუსტი ზედა პალატები პრაქტიკულად საერთოდ არ მონაწილეობენ მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელებაში.<sup>199</sup>

## 2.2. ფედერალური ბიკამერალიზმი

ფედერაციის სუბიექტების ჩართულობა მთავრობის კონტროლის პროცედურებში არაერთგვაროვანია. თუმცა, ფედერალური ბიკამერალური პარლამენტის ზედა პალატების მონაწილეობა მთავრობის ფორმირებისა და მის მიმართ უნდობლობის გამოცხადების პროცესში, არაერთ ფედერალურ წყობაში გვხვდება (მაგალითად შვეიცარიაში, კანადაში, ავსტრალიაში).<sup>200</sup> შეერთებული შტატებშიც, პრეზიდენტი საჭიროებს სენატის თანხმობას, იგივე სახელმწიფო მდივნების დანიშვნისას. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ ფიქსირდება განსხვავებული მიდგომებიც, სადაც ზედა პალატა არ მონაწილეობს ნდობა და უნდობლობის პროცედურებში. მაგალითისთვის რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის თანახმად,<sup>201</sup> მხოლოდ სახელმწიფო სათათბიროა ჩართული სხენებულ პროცედურაში.

ფედერაციულ სახელმწიფოებში ფედერაციული სუბიექტების ჩართულობის ხარისხისა და ფორმების განსხვავება მნიშვნელოვან წილად დამოკიდებულია თავად ფედერაციული სახელმწიფოს ბუნებაზე. მიუხედავად იმისა, რომ მოცემულის გარკვევა საკმაოდ რთულია ნორმატიული ანალიზის გზით და ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანი და ფაქტობრივად ერთადერთი დახმარების გაწევა შეუძლია მხოლოდ პოლიტიკურ პარქტიკას.<sup>202</sup>

<sup>199</sup> დაწვრილებით იხ., წინამდებარე სადისერტაციო ნაშრომის მე-5 – მე-7 თავები.

<sup>200</sup> როგორც კონსტიტუციური ჩვეულება. იხ., *ხუბუა გ.*, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, 371.

<sup>201</sup> იხ., რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის 111-ე მუხლის პირველი პუნქტი, Конституция Российской Федерации, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.constitution.ru/index.htm>, [25. 05.2017].

<sup>202</sup> *ხუბუა გ.*, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, 329.

სადისერტაციო ნაშრომის წინამდებარე ნაწილში, მიუხედავად ზემოაღნიშნული სირთულისა, შესწავლილია ფედერაციულ სახელმწიფოთა სხვადასხვა სახეებში<sup>203</sup> არსებული საერთო მახასიათებლები.

ასე მაგალითად, სენატორული მოდელის<sup>204</sup> ფედერაციულ სახელმწიფოებში ზედა პალატების მთელი რიგ შემთხვევებში მონაწილეობენ მთავრობის ფორმირების პროცესში. ამგვარი ვითარება გვხვდება მაგალითად, შეერთებულ შტატებში, კანადაში, შვეიცარიაში, ავსტრალიაში.<sup>205</sup> ამ ქვეყნებში, ზედა პალატები აღჭურვილნი არიან ასევე სადეპუტატო კითხვებით მიმართვის უფლებამოსილებით.

XIX საუკუნეში, არა მარტო ფიქსირდება სწრაფი გაგრძელება და გაზიარება შეერთებული შტატების სენატორული მოდელის, არამედ ჩნდება ასევე, კიდევ ერთი მოდელი, არსებულ სხვა მოდელებთან ერთად. საუბარია ამბასატორიულ მოდელზე, რომელსაც საფუძვლები ჩაეყარა 1815 წლის გერმანიის კონფედერაციის მუდმივმოქმედ ფედერალურ კრებაში (*bundesversammlung*) და შემდგომ, ასევე, გერმანულ ბუნდესრატში.<sup>206</sup>

ფედერალური ამბასატორიული მოდელის ისტორიული წყაროს პირდაპირი მემკვიდრე არის გერმანული ბუნდესრატი. გერმანიის კონსტიტუციური ისტორიას ახასიათებს ხელისუფლების ცენტრალურ დონეზე ისეთი ორგანოს არსებობა, რომელსაც, თავის მხრივ, ირჩევს არა ხალხი, არამედ სხვა სტრუქტურა. ამის საფუძვლები დევს მუდმივმოქმედ ფედერალური კრებაში (*bundesversammlung* ან იგივე *bundesrat*), რომელიც დაფუძნდა, გერმანიის

---

<sup>203</sup> ხვადასხვა ავტორი ფედერაციულ სახელმწიფოთა კლასიფიკაციას სხვადასხვაგვარად წარმოადგენს. ფედერაციულ სახელმწიფოთა სახეებთან დაკავშირებით იხ., *ხუბუა გ.*, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, თავი მე-18, 329-356.

<sup>204</sup> სენატორული მოდელისთვის დამახასიათებელია ფედერაციის ერთეულების მონაწილეობა ზედა პალატის ფორმირებაში და თითო ხმის უფლების მინიჭება თითოეული სენატორისთვის და არა თითოეული შტატისთვის. სენატორული მოდელის კლასიკური მაგალითია შეერთებული შტატების სენატი, რომლისგანაც მომდინარეობს ამ მოდელის სახელწოდება. მისი გაგრძელება მე-19 საუკუნეში ფიქსირდება. ლათინური ამერიკის ფედერალურ სახელმწიფოებში, „რეცეფციის ხარისხი“ იმდენად მაღალი იყო რომ არგენტინა, ბრაზილია, მექსიკა და ვენესუელა პრაქტიკულად იმეორებდნენ შეერთებული შტატებში მოქმედ სელექციის კრიტერიუმებს და ფუნქციებს. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ სახელმწიფოებმა, თავიანთ კონსტიტუციებში, შეერთებულ შტატებში განხორციელებული XVII დამატების (1913 წლის) კვადრაკალ შეიტანეს შესაბამისი ცვლილებები (აღნიშნულ შესწორებამდე სენატორებს შტატების საკანონმდებლო ორგანოები ირჩევდნენ არაპირდაპირი წესით) და დაადგინეს სენატორების არჩევის შესაბამისი წესი. ევროპის კონტინენტზე სენატორული მოდელი გვხვდება მაგალითად შვეიცარიაში, ამ უკანასკნელის გავლენით კი ავსტრიაში. სენატორული მოდელი მიმზიდველი აღმოჩნდა ავსტრალიისთვისაც. იხ., *Palermo F., Nikolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 2013, 58-59, ასევე იხ., *ხუბუა გ.*, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, 348.

<sup>205</sup> იხ., *ხუბუა გ.*, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, 371.

<sup>206</sup> იხ., *Palermo F., Nikolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 2013, 58.

კონფედერაციის წევრთა მიერ, 1815 წელს, ვენაში დადებული გერმანიის ფედერაციული აქტის საფუძველზე (*Deutsche Bundesakte – DBA*), სადაც ისხდნენ ამ სახელმწიფოთა დელეგატები, რომლებიც შებოჭილნი იყვნენ შესაბამისი მთავრობების მითითებებით. სწორედ აქ დევს ამბასატორიული მოდელის ხასიათი, რომლის თანახმადაც, წევრები არიან არჩეულები არა პირდაპირ (ხალხის მიერ ან შტატების საკანონმდებლო ორგანოების მიერ), არამედ საკუთარი სახელმწიფოების (შტატების) წარმომადგენელთა მიერ და წარმოადგენენ (ამბასადორები) მთავრობებს (და არა პარლამენტს ან ხალხს), ექვემდებარებიან მათ მითითებებს და შეხლდულნი არიან იმპერატიული მანდატით.<sup>207</sup>

ამას ემატება ისიც, რომ ისინი, მართალია სამართლებრივი აბსოლუტურად თანასწორნი იყვნენ კონფედერაციაში, ასევე ასევე, თუმცა მინიჭებული ჰქონდათ ხმათა განსხვავებული რაოდენობა, მათივე სიდიდის გათვალისწინებით (თუმცა, ხდებოდა მცირე რიცხოვნობის ხალხის პრივილეგირებაც).<sup>208</sup> დღესაც, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი ადგენს, რომ „ყოველ მიწას გააჩნია არანაკლებ 3 ხმა. მიწებს, რომელთა მოსახლეობა ორ მილიონზე მეტია, აქვთ ოთხი ხმა, მიწებს ექვს მილიონზე მეტი მოსახლეობით – ხუთი ხმა, მიწებს შვიდ მილიონზე მეტი მოსახლეობით – ექვსი ხმა“.<sup>209</sup>

უნდა ითქვას, რომ ბუნდესრატის სტატუსი და ფუნქციები საკმაოდ მწირია. ის საერთოდ არ არის ჩართული ფედერალური მთავრობის ფორმირების პროცესში. გერმანიის ფედერაციის ძირითადი კანონის თანახმად, „ფედერალური კანცლერი ფედერალური პრეზიდენტის წინადადებით აირჩევა ბუნდესტაგის მიერ, დებატების გარეშე“.<sup>210</sup> ბუნდესტაგივეა აღჭურვილი უფლებით, უნდობლობა გამოუცხადოს კანცლერს.<sup>211</sup> ასევე ფართო უფლებამოსილებებით არ არის აღჭურვილი ბუნდესრატი სხვა მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელების პროცესშიც.

ბუნდესრატის სუსტი პოზიციები დაკავშირებულია იმ ფაქტობრივ გარემოებასთან, რომლის თანახმადაც, ე.წ. ამბასატორიული მოდელის ზედა

<sup>207</sup> იხ., *Palermo F., Nicolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 2013, 64.

<sup>208</sup> იქვე, 64.

<sup>209</sup> იხ., გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 51-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2006, 85.

<sup>210</sup> იხ., გერმანიის ფედერაციის ძირითადი კანონის 63-ე მუხლი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2006, 89.

<sup>211</sup> იხ., გერმანიის ფედერაციის ძირითადი კანონის 67-ე მუხლი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2006, 89.



პალატები არჩეულნი არიან არა ხალხის მიერ (პირდაპირი ან არაპირდაპირი წესით), არამედ ამა თუ იმ შტატსა თუ მიწაზე მოქმედი მთავრობების მიერ, სარგებლობენ იმპერატიული მანდატით და კიდევ უფრო ნაკლები წარმომადგენლობითი ხასიათის მქონენი არიან, ვიდრე, თუნდაც იგივე, ე.წ. ტერიტორიული ნიშნის მქონე ზედა პალატები, რომელნიც, თავის მხრივ, მართალია არა მთელი მოსახლეობის, თუმცა კი აირჩევა, იმ კონკრეტულ ტერიტორიულ ერთეულში მცხოვრები მოსახლეობის მიერ.

ფედერაციულ სახელმწიფოში ლეგიტიმაციის საფუძვლის თვალსაზრისით, შეიძლება გამოვეყოთ ე.წ. ვესმისტერიალური მოდელი, რომელიც ავითარებს საპარლამენტო მმართველის სისტემას. აღნიშნული მოდელში საპარლამენტო უმრავლესობა განსაზღვრავს მთავრობის შემადგენლობას. თავის მხრივ, საპარლამენტო უმრავლესობის მოპოვების შანსი, არსებული მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე, მხოლოდ მსხვილ პარტიას აქვს. ამგვარი შანში შესაძლოა არ ჰქონდეთ ასევე უმცირესობათა პარტიებსაც. ამდენად, სხვადასხვა ქვეყანამ შემოიღო ვესტმისტერიალური მოდელის ისეთი ვარიანტი, რომელიც საშუალებას აძლევს მთავრობაში უმცირესობათა პარტიების წარმოდგენას.<sup>212</sup>

### 2.3. ბიკამერალური პარლამენტი უნიტარულ სახელმწიფოებში

„უნიტარული სახელმწიფო იყოფა ტერიტორიულ ერთეულებად, რომელთა უფლებამოსილებაც ადმინისტრაციული ფუნქციებით შემოიფარგლება. უნიტარული სახელმწიფო არის „განუყოფელი“ და „დაუნაწევრებელი“, იგი არ ცნობს ტერიტორიული ერთეულის პოლიტიკურ დამოუკიდებლობას.“<sup>213</sup> უნიტარული სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელია მმართველობის ერთიანი სისტემის არსებობა. ის იყოფა ტერიტორიულ ერთეულებად, რომელთა ავტონომია არსებითად ადმინისტრაციულ ხასიათს ატარებს<sup>214</sup> და რომელნიც, ფედერაციული ერთეულებისგან განსხვავებით, შედარებით ნაკლებად არიან ჩართულნი და წარმოდგენილნი ხელისუფლების ცენტრალურ დონეზე.

მიუხედავად იმისა, რომ ფედერაციული სახელმწიფოებისთვის ბიკამერალური პარლამენტი ერთგვარ მახასიათებელ ელემენტს წარმოადგენს, ისიც უნდა ითქვას, რომ ბიკამერალიზმის ჩამოყალიბება ისტორიულად სწორედ არაფედერალულ სახელმწიფოსთან, ინგლისთან არის დაკავშირებული და

<sup>212</sup> დაწვრილებით იხ., *ხუბუა გ.*, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, 349.

<sup>213</sup> იხ., *ცანავა ლ.*, ტერიტორიული მოწყობა, იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, *გეგენაუა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ.*, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, მეოთხე გამოცემა, თბილისი 2016, 118.

<sup>214</sup> იხ., *დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი.*, კონსტიტუციური სამართალი, მეორე გამოცემა, 2014, 99.

დღემდე, 160-ზე მეტი უნიტარული სახელმწიფოდან 40-მდე სახელმწიფოში ფუნქციონირებს ორპალატიანი პარლამენტი.<sup>215</sup>

ზედა პალატა, თუნდაც არა არჩევითი, უნდა იყოს წარმომადგენლობითი ხასიათის, უნდა წარმოადგენდეს ვინმეს (მეტიც, არამარტო ვინმეს, არამედ უნდა წარმოადგენდეს ვინმე სხვას ქვედა პალატისგან განსხვავებულს),<sup>216</sup> თუნდაც მაშინ როდესაც მისი ფორმირება არ ხდება არჩევნების მეშვეობით.<sup>217</sup> ფედერალური სახელმწიფოებთან მიმართებაში არსებული ზემოაღნიშნული განსხვავების მიუხედავად, უნიტარულ სახელმწიფოთა დიდ ნაწილში, „სადაც მოქმედებს ორპალატიანი სისტემა, ერთ-ერთ პალატაში უფრო მეტად რეალიზებულია სწორედ ტერიტორიულობის პრინციპი“.<sup>218</sup> ასე მაგალითად, საფრანგეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად, „სენატი აირჩევა არაპირდაპირი კენჭისყრის გზით. იგი უზრუნველყოფს რესპუბლიკის ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობას. საფრანგეთის საზღვრებს გარეთ მცხოვრები ფრანგები წარმოდგენილნი არიან სენატში“.<sup>219</sup>

უნიტარულ სახელმწიფოთა დიდ უმრავლესობაში ფუნქციონირებს, ე.წ. არასიმეტრიული ბიკამერალიზმი, სუსტი ზედა პალატებით, სადაც ქვედა პალატა შედარებით უფრო მსხვილი უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი. „არაფედერალური ბიკამერალიზმის არათანაბარი ხასიათი გულისხმობს, ნდობის პროცედურებიდან ზედა პალატის გამორიცხვას, როგორც ეს ხდება მაგალითად დიდ ბრიტანეთში, საფრანგეთში, ირლანდიაში, ჩეხეთის რესპუბლიკაში, მაროკოში და ა.შ.“<sup>220</sup>

რაც შეეხება სხვა მაკონტროლებელ ფუნქციებს, უნიტარული სახელმწიფოების ზედა პალატები ქვეყანათა აბსოლუტურ უმრავლესობაში აღჭურვილნი არიან კითხვის მიმართვის უფლებით, ისევე როგორც სხვა მთელი რიგი მაკონტროლებელი უფლებამოსილებებით.<sup>221</sup> ბიკამერალური პარლამენტის არათანაბარი ხასიათი უმრავლეს შემთხვევაში ვლინდება სწორედ მთავრობის ფორმირების ფუნქციის აღჭურვის ნაწილში, თუმცა გვხვდება შემთხვევები, როდესაც სუსტი ფუნქციებით აღჭურვილ რიგ ზედა პალატებს (მათ წევრებს) არ აქვთ უფლება კითხვით მიმართონ მთავრობას თუ მის წევრებს.

<sup>215</sup> დაწვრილებით იხ., *ხუბუა გ.*, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, 358-359.

<sup>216</sup> იხ., *Torre A.*, *Composizione e funzione delle seconde camera cura di Bonfiglio S.*, 12.

<sup>217</sup> *იქვე*, 12.

<sup>218</sup> იხ., *ხუბუა გ.*, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, 359.

<sup>219</sup> იხ., საფრანგეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 24-ე მუხლი, *Constitution de la République française*, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>, [25.05.2017].

<sup>220</sup> იხ., *Palermo F., Nikolini M.*, *Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 2013, 126.

<sup>221</sup> იხ., სადისერტაციო ნაშრომის მე-4 – მე-7 თავები.

ზედა პალატების ამორციხვა ნდობის პროცედურებიდან გამომდინარეობს იმ გარემოებიდან, რომ ისინი არიან პლურალიზმის გამომხატველი ინსტიტუტები. ავტორთა მოსაზრებით „როგორ შეიძლება უპირატესობა მივანიჭოთ საერთო პოლიტიკური ნების გამომხატველ პალატასთან შედარებით იმ პალატას, რომელიც არის, განსაზღვრული ინტერესებისა და ინსტანტიების წარმომადგენლობითი სტრუქტურა? როგორ შეიძლება საერთო ნების გამომხატველი პალატა იყოს ნაკლებად მნიშვნელოვანი ვიდრე ის პალატა, რომელიც მართალია ისიც არის გარკვეული წარმომადგენლობითი ხასიათის, თუმცა მაინც, „კონკრეტული“?“.222

„სახელისუფლებო განშტოებათა ურთიერთდამოკიდებულებისა და ურთიერთშეზღუდვის პრინციპის მომხრენი შურით უცქერენ ფედერალურ სისტემებს, სადაც დუბლირება სტრუქტურული აუცილებლობაა. ფედერაციისათვის დამახასიათებელი ორპალატიანობა შეიძლება დიდ ბედნიერებად არ ჩავთვალოთ, მაგრამ ამით პარლამენტის შიგნით წონასწორობა და გარკვეული შეზღუდვა მყარდება. რაც შეეხება მონოლითურ სახელმწიფო სტრუქტურებს, პარლამენტის ორად გაყოფა სახალხო სუვერენიტეტთან (უზენაესობასთან) დაკავშირებულ თეორიულად გადაუჭრელ საკითხებს წამოჭრის. პარლამენტის რომელი პალატა წარმოადგენს ხალხის ნებას? ზოგჯერ მეორე პალატას არაპირდაპირი კენჭისყრით ირჩევენ, რაც მის სახალხო ლეგიტიმაციას ამცირებს. სწორედ ამ მიზეზით, იგი პირდაპირი კენჭისყრით არჩეულ პარლამენტის წარმომადგენელთა პალატას ძნელად თუ დაუპირისპირდება.“223

თუმცა, აღსანიშნავია, რომ უნიტარულ სახელმწიფოებშიც გვხვდება გამონაკლისი შემთხვევები. მაგალითად, რუმინეთის ბიკამერალურ სისტემას, მიუხედავად იმისა, რომ ზედა პალატა კონტროლის განხორციელებაში ჩართულია (მათ შორის ნდობის პროცედურაში), მაინც სუსტ ზედა პალატათა რიგში მოიხსენიებენ ხოლმე, რისი მიზეზიც 2003 წელს ჩატარებულ რეფორმა გახლავთ.

რუმინეთში, სადაც 1991 წლის კონსტიტუციით ე.წ. ძლიერი ზედა პალატა ფუნქციონირებდა, 2003 წელს, სისტემის რაზიონალიზაციის მიზნით, განხორციელდა რეფორმა,224 რომელიც შეესო მხოლოდ საკანონმდებლო

222 იხ., *Palermo F., Nicolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 2013, 126.

223 იხ., *შაო ა.*, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მეცნიერული რედაქცია და წინათქმა თედო ნინიძის, თბილისი, 2003, 185.

224 რეფორმის მიზანი გახლდათ ის, რომ დაჩქარებულიყო საკანონმდებლო პროცესი. რეფორმის შედეგად, ამოღებულ იქნა მაგალითად ე.წ. მედიაციის პროცედურა. როდესაც პალატები ვერ თანხმდებოდნენ კანონის საბოლოო რედაქციაზე, ხსენებულ რეფორმამდე, იქმნებოდა პალატების მიერ თანაბარი რაოდენობის წარმომადგენლებით დაკომპლექტებული კომისია, რათა შეთანხმებულიყვნენ შეჯერებულ ვარიანტზე, რომელსაც შემდგომ პალატები უყრიდნენ კენჭს. იხ., *Bosio D., Romania: verso il monocameralismo e la riduzione del numero dei parlamentari? considerazioni sul progetto di legge di revisione costituzionale di iniziativa presidenziale e sulla sentenza della Corte Costituzionale # 799 giugno 2011.* იხ., <http://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=19586&dpath=document&dfile=21022012165904.pd>

პროცესის მარეგულირებელ ნორმებს და საპარლამენტო კონტოლის ნაწილში ორივე პალატის თანაბარი უფლებამოსილებები უცვლელი დატოვა“.<sup>225</sup> შესაბამისად, რუმინეთის კონსტიტუციის თანახმად, „პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი მისი წარდგენიდან 10 დღის ვადაში პარლამენტისგან ითხოვს მთავრობის პროგრამისა და სრული შემადგენლობისთვის ნდობის ვოტუმის გამოცხადებას“.<sup>226</sup> „მთავრობის პროგრამა და სრული შემადგენლობა განიხილება დეპუტატთა პალატისა და სენატის გაერთიანებულ სხდომაზე“.<sup>227</sup> ასევე ორივე პალატაა ჩართული მთავრობის მიმართ უნდობლობის გამოცხადების პროცედურაში.<sup>228</sup>

აღსანიშნავია, რომ რუმინეთში „დეპუტატთა პალატა და სენატი აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი, ფარული და თავისუფალი არჩევნებით, საარჩევნო კანონის შესაბამისად“.<sup>229</sup> 2008 წელს, პროპორციული საარჩევნო სისტემა შეიცვალა ერთმანდატიანი მაჟორიტარული სისტემით და, როგორც აღვნიშნეთ, ორივე პალატა პრაქტიკულად იდენტური საარჩევნო სისტემების საფუძველზე ირჩევა.<sup>230</sup>

ზემოაღნიშნულიდან ირკვევა, რომ არაფედერალურ სახელმწიფოებშიც მგდომარეობა არაერთგვაროვანია. სახელმწიფოთა დიდ ნაწილში ნდობა/უნდობლობის პროცედურაში ზედა პალატა არ მონაწილეობს. თუმცა, მიუხედავად იმისა, ახდენს თუ არა გავლენას მთავრობის ფორმაციასა და მის ხანგრძლივობაზე, ზედა პალატებს უფლება აქვთ შეიმუშაონ და დააზუსტონ საშინაო და საგარეო პოლიტიკა. ქვედა პალატების მსგავსად ზედა პალატებიც, ადტურვილნი არიან (გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა) საკონტროლო უფლებამოსილებათა მთელი არსენალით (კითხვა/შეკითხვები

---

f&content=Romania:+verso+il+monocameralismo+e+la+riduzione+del+numero+dei+parlamentari?+Considerazioni+sul+progetto+di+legge+di+revisione+costituzionale+di+iniziativa+presidenziale+e+sulla+sentenza+799/2011+++unione+europea++dottrina+-, [25. 05.2017].

<sup>225</sup> იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 118-119, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>

<sup>226</sup> იხ., რუმინეთის კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, *Constitution of Romania*, იხ., <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [25. 05.2017].

<sup>227</sup> იხ., რუმინეთის კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, იხ., რუმინეთის კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, *Constitution of Romania*, იხ., <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [25. 05.2017].

<sup>228</sup> იხ., რუმინეთის კონსტიტუციის 109-ე მუხლი, იხ., რუმინეთის კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, *Constitution of Romania*, იხ., <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>.

რუმინეთში, 2003 წელს განხორციელებული რეფორმის შემდეგ კონსტიტუცია აღარ ითვალისწინებს პრემიერ-მინისტრის მიმართ უნდობლობის გამოცხადების პროცედურას. იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 115.

<sup>229</sup> იხ., რუმინეთის კონსტიტუციის 59-ე მუხლი, იხ., რუმინეთის კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, *Constitution of Romania*, იხ., <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [25. 05.2017].

<sup>230</sup> იხ., 2008 წლის №35 კანონი დეპუტატთა პალატისა და სენატის არჩევნების შესახებ, ასევე, იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 117, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25. 05.2017].

წერილობითი, ზეპირი და სხვ.), ასევე, უფლებამოსილებით, კენჭი უყარონ საერთო პოლიტიკასთან დაკავშირებით რეზოლუციებს.<sup>231</sup>

## 2.4. ბიკამერალური პარლამენტი რეგიონალურ სახელმწიფოებში

„რეგიონალიზმს ზოგიერთი ავტორი მოიხსენიებს, როგორც დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოს ან პრეფედერაციას. მართალია, რეგიონალიზმი, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა აღმოცენდა უნიტარულ მოდელში, მაგრამ ის გასცდა უნიტარული, მათ შორის დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფოს ფარგლებს. ამასთან, იგი არც ფედერალიზმს წარმოადგენს, რადგან მთელი რიგი მახასიათებლებით განსხვავდება მისგან. რეგიონალიზმი კონსტიტუციურად იქნა აღიარებული იტალიის 1947 წლის და ესპანეთის 1978 წლების კონსტიტუციებში“. მოგვიანებით მისი რეცეფცია მოხდა შრი-ლანკასა და სამხრეთ აფრიკაში.<sup>232</sup>

რეგიონალურ სახელმწიფოთა სენატებში ტერიტორიული ერთეულების, რეგიონების ინტერესების წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა ხდება. „რეგიონალიზმი, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა, წარმოიშვა იტალიასა და ესპანეთში ფაშისტური რეჟიმების დამსობის შემდეგ, როგორც დიქტატურისა და მკაცრი ცენტრალიზაციის საპასუხო რეაქცია. რეგიონალიზმი ეყრდნობა ფართო დეცენტრალიზაციას, ტერიტორიული ერთეულების ავტონომიურობას. თუ სხვა სახელმწიფოებში ავტონომია ეძლევა მხოლოდ ქვეყნის გარკვეულ ნაწილს, რეგიონალიზმში ავტონომიით აღჭურვილია სახელმწიფოს ყველა რეგიონი“.<sup>233</sup>

ორივე, ზემოაღნიშნულ რეგიონალურ სახელმწიფოში, სენატი გვევლინება ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობის უზრუნველყოფ პალატად. იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 57-ე მუხლის თანახმად, რესპუბლიკის სენატი აირჩევა რეგიონების საფუძველზე, გარდა საზღვარგარეთის საარჩევნო ოლქისთვის მიკუთვნებული ადგილებისა.<sup>234</sup> იგივე შეიძლება

<sup>231</sup> ასე მაგალითად, საფრანგეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 49-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად, „პრემიერ-მინისტრს უფლება აქვს სთხოვოს სენატს ძირითადი პოლიტიკის დეკლარაციის დამტკიცების თაობაზე“, *იხ.*, Constitution de la République française, *იხ.*, ვენგვერდზე: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>, [25. 05.2017], ასევე *იხ.*, De Caro Bonella C., Il Bicameralism nella V Repubblica Francese, 312-313; Di Manno T., The Senat, 229. განსხვავებული ვითარება არ გვხვდება მაროკოში, *იხ.*, Ketteler J. from one chamber to two, The case of Marocco, 149. *ციტ.*, Palermo F., Nikolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata, 2013, 127.

<sup>232</sup> *იხ.*, ცანავა ლ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, მეოთხე გამოცემა, თბილისი 2016, 128-129.

<sup>233</sup> *იქვე*, 134.

<sup>234</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, *იხ.*,

<https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>, [25. 05.2017].

ითქვას ესპანეთის სამეფოს კონსტიტუციაზეც, რომლის 69-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი აცხადებს რომ „სენატი არის ტერიტორიული წარმომადგენლობის პალატა“.<sup>235</sup>

იტალიის შემთხვევაში შეიძლება აღინიშნოს ის, რომ „პოლიტიკური“ ბიკამერალიზმის არსიდან გამომდინარე, პოლიტიკური ძალების მიერ მიღწეული კომპრომისის შედეგად სენატი, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვარსთან მიმართებაში, აღიჭურვა ძლიერი კომპეტენციებით. იტალიის კონსტიტუციის 94-ე მუხლის თანახმად, „მთავრობამ უნდა მიიღოს ორივე პალატის ნდობა“, ორივე პალატა არის ჩართული ნდობა/უნდობლობის პროცედურაში, ასევე ორივე პალატა აღჭურვილია კითხვით მიმართვის უფლებით და ა.შ.<sup>236</sup>

რაც შეეხება ესპანეთის სამეფოს, კონსტიტუციის 108-ე მუხლი განმარტავს, რომ „მთავრობა თავისი პოლიტიკური საქმიანობისათვის სოლიდარულად არის პასუხისმგებელი დეპუტატთა კონგრესის წინაშე. აღსანიშნავია, ასევე კონსტიტუციის 99-ე და 113-ე მუხლები, რომელთა თანახმადაც, ნდობა/უნდობლობის პროცედურებში ჩართულია მხოლოდ დეპუტატთა კონგრესი. თუმცა, სენატი აღჭურვილია სხვა სახის მაკონტროლებელი ბერკეტებით. კერძოდ, სენატი (შესაძლებელია კონგრესთა პალატასთან ერთობლივადაც) უფლებამოსილია შექმნას კომისიები ნებისმიერ საკითხის გამოსაძიებლად.<sup>237</sup> ორივე პალატა და მათი კომისიები თავიანთი წარმომადგენლების მეშვეობით უფლებამოსილნი არიან მოითხოვონ ნებისმიერი ინფორმაცია მთავრობისგან,<sup>238</sup> ასევე თავიანთ სხდომებზე მთავრობის წევრთა დასწრება.<sup>239</sup> მთავრობა და მისი ნებისმიერი წევრი ვალდებულია გასცეს პასუხი პალატებში შეტანილ ინტერპელაციებსა და შეკითხვებს.<sup>240</sup> ასევე აღსანიშნავია, რომ ორივე პალატას ექვემდებარება საანგარიშო პალატა, რომელიც თავის ფუნქციებს ახორციელებს გენერალური კორტესების დავალებით.<sup>241</sup>

<sup>235</sup> Constitucion Espanola, იხ., [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons\\_espa.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf), [25. 05.2017]

<sup>236</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, იხ., <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>237</sup> იხ., ესპანეთის სამეფოს კონსტიტუციის 76-ე მუხლი, Constitucion Espanola, იხ., ვებგვერდზე: [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons\\_espa.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf), [25. 05.2017].

<sup>238</sup> იხ., ესპანეთის სამეფოს კონსტიტუციის 109-ე მუხლი, Constitucion Espanola, იხ., ვებგვერდზე: [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons\\_espa.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf), [25. 05.2017].

<sup>239</sup> იხ., ესპანეთის სამეფოს კონსტიტუციის 110-ე მუხლი, Constitucion Espanola, იხ., ვებგვერდზე: [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons\\_espa.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf), [25. 05.2017].

<sup>240</sup> იხ., ესპანეთის სამეფოს კონსტიტუციის 111-ე მუხლი, Constitucion Espanola, იხ., ვებგვერდზე: [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons\\_espa.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf), [25. 05.2017].

<sup>241</sup> იხ., ესპანეთის სამეფოს კონსტიტუციის 136-ე მუხლი. აქვე შეიძლება აღინიშნოს, რომ სახელმწიფოს ბიუჯეტის პროექტს ორივე პალატა განიხილავს და ამტკიცებს. იხ., ესპანეთის სამეფოს კონსტიტუციის 134-ე მუხლი, Constitucion Espanola, იხ., ვებგვერდზე: [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons\\_espa.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf), [25. 05.2017].

## 2.5. კორპორატიული ბიკამერალიზმი

XX საუკუნეში ფიქსირდება ბიკამერალიზმის ახალი ფორმა - კორპორატიული ბიკამერალიზმი. ეს მოდელი ძველი მოდელების (იგივე ფედერალური ბიკამერალიზმის) პარალელურად გვხვდება, რომლებიც ჯერ კიდევ XIX საუკუნეში მოქმედებდა და კიდევ უფრო მრავალფეროვანს ხდიდა არჩევანს.<sup>242</sup>

კორპორატიული ბიკამერალიზმი ზოგადად უკავშირდება ორ ავტორიტარული სახელმწიფოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს. ესაა ფაშისტური იტალია და პორტუგალია - სწორედაც „კორპორაციულად“ წოდებული.<sup>243</sup> თავის მხრივ, კორპორატიული ბიკამერალიზმზე გავლენა იქონია ვაიმარის კონსტიტუციის 165-ე მუხლით განსაზღვრულმა ეკონომიკურმა საბჭომაც.<sup>244</sup>

თავისთავში კორპორატიული ბიკამერალიზმი უზრუნველყოფდა, სუბსიდიარობის პრინციპის დაცვით, სხვადასხვა ინტერესების გამომხატველი ჯგუფების მონაწილეობას სახელმწიფოს პოლიტიკის განსაზღვრაში. სწორდ ამიტომაც, რიგმა ლიბერალულმა სახელმწიფოებმაც გაიზიარეს ამგვარი მიდგომა. ამის მაგალითია, 1937 წლის ირლანდიის კონსტიტუციით

<sup>242</sup> იხ., *Palermo F., Nicolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 2013, 65-66.

<sup>243</sup> პორტუგალიაში 1933 წლის კონსტიტუციის მე-5 მუხლი ადგენდა პორტუგალიის სახელმწიფოს, როგორც უნიტარულ და კორპორატიულ რესპუბლიკას. კონსტიტუციის ამ ნორმას გავლენა ჰქონდა წარმომადგენლობითი ორგანოების სტატუსზე. ეროვნული საბჭოს გვერდით, კონსტიტუცია ითვალისწინებდა კორპორატიულ პალატას, რომლის დაკომპლექტების წესი ითვალისწინებდა ადგილობრივი, მორალური, კულტურული და ეკონომიკური ინტერესების წარმომადგენლობის უზრუნველყოფას. იხ., *Palermo F., Nicolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 2013, 68.

<sup>244</sup> იხ., *Palermo F., Nicolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, 2013, 67.

ვაიმარის კონსტიტუციის 165-ე მუხლის თანახმად, მუშები და მოხელეები, თავიანთი სოციალური და ეკონომიკური ინტერესების უზრუნველსაყოფად, აღჭურვილნი იყვნენ სამართლებრივი წარმომადგენლობის უფლებით ქარხნების მუშათა საბჭოებსა და ტერიტორიული ერთეულების მუშათა საბჭოებში, ისევე როგორც რეიხის მუშათა საბჭოებში. ტერიტორიული ერთეულებისა და რეიხის მუშათა საბჭოები, ეკონომიკური ხასიათის ზოგადსაგვადებულო და სოციალიზაციის ხელშემწყობი კანონების აღსრულებისთვის, მეწარმეებისა და სხვა დაინტერესებულ სუბიექტებთან ერთად, ქმნიდნენ ტერიტორიული ერთეულებისა და რეიხის ეკონომიკურ საბჭოებს. საბჭოები იმგვარად უნდა ჩამოყალიბებულიყვნენ, რომ უზრუნველყოფილიყო მნიშვნელოვანი მიმართულებების მოხელეების წარმომადგენლობა და ეკონომიკურ და სოციალურ ფაქტორებზე გავლენის მოხდენის პროპორციის დაცვა. სოციალურ და ეკონომიკურ საკითხებთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი კანონის პროექტები, რეიხის მიერ მის ინიცირებამდე, რეიხის ეკონომიკურ საბჭოში უნდა წარდგენილიყო. ეს უკანასკნელი, უფლებამოსილი იყო ჩამოეყალიბებინა, მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით, თავისი წინადადებები და მთავრობა ვალდებული იყო რეიხტაგში წარედგინა, მიუხედავად იმისა იზიარებდა თუ არა. კონტროლისა და მმართველობის ფუნქციები შესაძლებელი იყო გადაცემულიყო მუშათა საბჭოებისა და ეკონომიკური საბჭოების ტერიტორიულ ერთეულებისთვის, მათივე უფლებამოსილებების ფარგლებში. იხ., *Die Verfassung des Deutschen Reiches ("Weimarer Reichsverfassung")*, იხ., ვებგვერდი: [http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/19190811\\_germaniaWeimar\\_ted.pdf](http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/19190811_germaniaWeimar_ted.pdf), [25. 05.2017].

განსახდგრული *senad eireann* და 1937 წლის ესტონეთის მე-3 კონსტიტუციით შემოღებული ეროვნული საბჭო. იტალიის რესპუბლიკაშიც, საკონსტიტუციო კომისიაში წარდგენილი იქნა პროექტი, რომელიც ითვალისწინებდა ქვედა პალატის დაკომპლექტების წესს სხვადასხვა კატეგორიებისა და ინტერესების წარმომადგენლობის გათვალისწინებით.<sup>245</sup>

ირლანდიაში 1937 წელს მიიღეს დღეს მოქმედი კონსტიტუცია, რომელმაც დააფუძნა ფორმალურად სანცხევრადსარეზიდენტო მოდელი (პრეზიდენტი აირჩევა პირდაპირი წესით), თუმცა რეალურად ის უფრო საპარლამენტო მოდელია ვიდრე ნახევრადსაპრეზიდენტო. აღინშნულმა კონსტიტუციამ, ხელახლა<sup>246</sup> გაითვალისწინა სენატის არსებობა და ის საკმაოდ განსხვავებული სტრუქტურისაა, ვიდრე მისი წინამორბედი – ლორდთა პალატის მსგავსი ზედა პალატა.<sup>247</sup> ირლანდიის ახალი სენატი მოგვევლინა როგორც ეკონომიკური, თუ არა კორპორატიული, (ავტორთა ნაწილის მოსაზრებით – თითქმის კორპორატიული)<sup>248</sup> წარმომადგენლობის ხასიათის მქონე (ნაწილისთვის ის კათოლიკურ-სოციალურ დოქტრინიდან გამომდინარეობდა, რომელიც მეტ-ნაკლებად წინააღმდეგობაში იყო ბრიტანულ პროტესტანტ მთავრობასთან) პალატად, რომელიც არ იყო აღჭურვილი მძლავრი უფლებამოსილებებით, რათა წინააღმდეგობა არ გაეწია პირდაპირი წესით არჩეული პალატისთვის. 1937 წლის კონსტიტუციით შეიქმნა უფრო ტექნიკური, ვიდრე პოლიტიკური უფლებამოსილებებით აღჭურვილი სენატი, რომლის ფორმირების წესი იმგვარია, რომ რთულია შეიქმნას ქვედა პალატასა და მთავრობაზე დაპირისპირებული უმრავლესობა.<sup>249</sup> კონსტიტუციის თანახმად,<sup>250</sup> ირლანდიის სენატის არჩეული წევრები აირჩევიან შემდეგი წესით: I. სამი წევრი აირჩევა ირლანდიის ეროვნული უნივერსიტეტის მიერ; II. სამი წევრი აირჩევა დუბლინის უნივერსიტეტის მიერ; III ორმოცდასამი წევრი აირჩევა კანდიდატთა სიიდან, რომელიც შედგენილია კონსტიტუციაში დადგენილი წესით. ამგვარი წესით დაკომპლექტებული

<sup>245</sup> „წინადადება, რომელიც კომუნისტური და სოციალისტური პარტის წინააღმდეგობის საფუძველზე არ გავიდა. რამდენადაც კორპორატიული სენატი შეიძლება დასულიყო საკონსულტაციო ორგანოდ“. *Paladin L., Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralism, il caso italiano, in quaderni costituzionali, 1984, P., 228.* ციტირებულია *Palermo F., Nikolini M., Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata, 2013, 66-67.*

<sup>246</sup> 1922 წლის კონსტიტუციაში განხორციელებული რეფორმის საფუძველზე ერთი წლის განმავლობაში სენატმა, როგორც ზედა პალატამ, შეწყვიტა ფუნქციონირება.

<sup>247</sup> იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti, settembre 2013, n. 54, a cura di Marcelli F., Tutinelli R., Roma, 2013, 75, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25.05.2017].*

<sup>248</sup> *იქვე, 182.*

<sup>249</sup> იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti, settembre 2013, n. 54, a cura di Marcelli F., Tutinelli R., Roma, 2013, 77, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25.05.2017].*

<sup>250</sup> იხ., ირლანდიის კონსტიტუციის მე-18 მუხლის 4.1 ნაწილი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2007, 268.



სენატი საერთოდ არ მონაწილეობს მთავრობის ფორმირების პროცესში,<sup>251</sup> მის მიმართ არ არის პასუხისმგებელი მთავრობა.<sup>252</sup> სენატს არ აქვს ინტერპელაციის უფლება.<sup>253</sup> ერთი რაც შეიძლება აღინიშნოს, ეს არის ე.წ. *Joint Committees*-ის (ერთობლივი კომისია) სენატორ წევრთა უფლება მთავრობის მიმართ განახორციელოს მაკონტროლებელი ფუნქციები.<sup>254</sup>

---

<sup>251</sup> აღსანიშნავია, ასევე, ირლანდიის კონსტიტუციის 28-ე მუხლის მე-7 პუნქტის პირველი ქვეპუნქტი, რომლის თანახმადაც, „პრემიერ-მინისტრი, პრემიერ-მინისტრის მოადგილე და მთავრობის წევრი, რომელიც ფინანსთა სახელმწიფო დეპარტამენტს ხელმძღვანელობს, უნდა იყოს ირლანდიის წარმომადგენელთა პალატის წევრი“. იმავე პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტის თანახმად, „მთავრობის სხვა წევრები უნდა იყვნენ ირლანდიის წარმომადგენელთა პალატისა და ირლანდიის სენატის წევრები, მაგრამ ისე, რომ მათგან ირლანდიის სენატის წევრი შეიძლება იყოს არაუმეტეს ორისა“. იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2007, 279.

უნდა ითქვას, რომ ზემოაღნიშნული შესაძლებლობით (და ეს შესაძლებლობაა და არა ვალდებულება) მთავრობას მთელი სამოცი წლის განმავლობაში მხოლოდ ორჯერ ისარგებლა. იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 77, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>252</sup> ირლანდიის კონსტიტუციის 28-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, მთავრობა პასუხისმგებელია *Dail*-ის წინაშე, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2007, 279.

<sup>253</sup> იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 77, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>254</sup> იქვე, 80.

### თავი III. ბიკამერალური პარლამენტის ფორმირების სახეები და მისი გაგლენა მაკონტროლებელ ფუნქციაზე

#### 3.1. პალატების ფორმირების წესი

##### 3.1.1. პირდაპირი წესით არჩეული პალატები

„პირდაპირი საარჩევნო უფლების პრინციპის არსი არის ის, რომ არჩევნების შედეგად სადეპუტატო მანდატის მიკუთვნების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების უფლება მხოლოდ ამომრჩეველზე, მის ნებაზეა დამოკიდებული.“<sup>255</sup> ამომრჩეველი პირდაპირ ირჩევს მის წარმომადგენელს, ყოველგვარი შუამავალი დელეგატის გარეშე.<sup>256</sup>

პირდაპირი წესით არჩეული სენატები გვხვდება მაგალითად იტალიაში,<sup>257</sup> პოლონეთში,<sup>258</sup> ჩეხეთში,<sup>259</sup> რუმინეთში,<sup>260</sup> ავსტრალიაში,<sup>261</sup> შვეიცარიაში, შეერთებული შტატებში<sup>262</sup> და ა.შ.

შვეიცარიის კონფედერაციის ფედერალური კონსტიტუციის 150-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, კანტონების საბჭოს არჩევნებს არეგულირებენ თავად კანტონები. აღსანიშნავია, რომ პრაქტიკულად ყველა კანტონმა პირდაპირი მაჟორიტარული სისტემა აირჩია, გარდა *Giura* და *Neuchâtel* კანტონებისა, რომელთაც პროპორციული სისტემა არჩიეს.<sup>263</sup>

ზემოაღნიშნულ ქვეყნების უმეტესობაში პირდაპირი წესით არჩეული ზედა პალატების პარალელურად, ქვედა პალატებიც აირჩევიან პირაპირი წესით

<sup>255</sup> იხ., *მელქაძე ო.*, საარჩევნო სამართალი თეორია და ქართული პრაქტიკა, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXXI, გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012, 48.

<sup>256</sup> *იქვე*, 49.

<sup>257</sup> იხ., იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 58-ე მუხლის პირველი პუნქტი, *Costituzione della Repubblica Italiana*, იხ., ვებგვერდზე: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>258</sup> იხ., პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 97-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, *The Constitution of the Republic of Poland*, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

<sup>259</sup> ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი, *Constitution of the Czech Republic*, იხ., ვებგვერდზე: [http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke\\_dni=4.8.2016&O=10](http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke_dni=4.8.2016&O=10), [25. 05.2017].

<sup>260</sup> იხ., რუმინეთის კონსტიტუციის 59-ე მუხლი, *Constitution of Romania*, იხ., ვებგვერდზე <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [25. 05.2017].

<sup>261</sup> იხ., ავსტრალიის თანამეგობრობის კონსტიტუციური კანონის მე-7 მუხლი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 27.

<sup>262</sup> იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 166, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>263</sup> *იქვე*, 169.

(იხ., იტალიის,<sup>264</sup> პოლონეთის,<sup>265</sup> ჩეხეთის,<sup>266</sup> შვეიცარიის,<sup>267</sup> ავსტრალიის<sup>268</sup> შესაბამისი სამართლებრივი აქტები)

### 3.1.2. არაპირდაპირი წესით არჩეული პალატები

არაპირდაპირი არჩევნები დამახასიათებელია იმ სისტემებისთვის სადაც ზედა პალატები წარმოადგენენ ადგილობრივ ერთეულებს. თითქმის ყოველთვის აღნიშნულ მახასიათებელს უკავშირდება ე.წ. ასიმეტრიული ბიკამერალური სისტემა, ქვედა პალატის შედარებით უფრო მძლავრი პოზიციებით, როგორც მთავრობის ფორმირების, ასევე საკანონმდებლო პროცედურებში.<sup>269</sup>

ავსტრიაში, სადაც მკვეთრად დიფერენცირებული ბიკამერალური პარლამენტი ფუნქციონირებს, ფედერალური კონსტიტუციური კანონის თანახმად,<sup>270</sup> ეროვნული საბჭო აირჩევა ფედერაციის ხალხის მიერ პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპის შესაბამისად, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ... რაც შეეხება ფედერალურ საბჭოს (ბუნდესრატი) მისი წევრები და მათი მოადგილეები აირჩევიან ლანდტაგების მიერ, თავიანთი უფლებამოსილების ვადით, პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპის საფუძველზე, თუმცა, არანაკლებ ერთი მანდატი ეძლევა პარტიას, რომელსაც დეპუტატების რაოდენობით მეორე ადგილი უკავია ლანდტაგში, ხოლო, იმ შემთხვევაში, თუ პარტია ფლობს დეპუტატთა თანაბარ რაოდენობას – იმ პარტიას, რომელსაც ლანდტაგის ბოლო არჩევნებში ეკავა მეორე ადგილი ამომრჩეველთა ხმების რაოდენობით.

<sup>264</sup> იხ., იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 56-ე მუხლის პირველი პუნქტი, Costituzione della Repubblica Italiana, იხ., ვებგვერდზე: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>265</sup> იხ., პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 96-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, The Constitution of the Republic of Poland, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

<sup>266</sup> ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტი, Constitution of the Czech Republic, იხ., ვებგვერდზე: [http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke\\_dni=4.8.2016&O=10](http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke_dni=4.8.2016&O=10), [25. 05.2017].

<sup>267</sup> შვეიცარიის კონფედერაციის ფედერალური კონსტიტუციის 149-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 598.

<sup>268</sup> იხ., ავსტრალიის თანამეგობრობის კონსტიტუციური კანონის 24-ე მუხლი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 32.

<sup>269</sup> იხ., Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti, settembre 2013, n. 54, a cura di Marcelli F., Tutinelli R., Roma, 2013, 170, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>270</sup> იხ., ავსტრიის ფედერალური კონსტიტუციური კანონის 26-ე მუხლის პირველი პუნქტი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 100-101.

რამდენიმე პარტიის თანაბარი მდგომარეობის შემთხვევაში საკითხი წყდება წილისყრით.

ბონსნია და ჰერცეგოვინა ერთგვარი გამონაკლისია, ზემოაღნიშნული წესისგან, სადაც ფუნქციონირებს პრაქტიკულად თანაბარი უფლებამოსილებებით აღჭურვილი პალატები – როგორც ნდობის, ასევე საკანონმდებლო პროცედურაში. წარმომადგენელთა (ქვედა) პალატის წევრები აირჩევიან უშუალოდ თავიანთი ერთეულებიდან საპარლამენტო ასამბლეის მიერ მიღებული არჩევნების შესახებ კანონის შესაბამისად.<sup>271</sup> მოცემულის თანახმად, კი ქვედა პალატის წევრები აირჩევა პირდაპირი წესით პროპორციული სისტემის საფუძველზე.<sup>272</sup> ხოლო ხალხთა (ზედა) პალატა შედგება 15 დელეგატისგან, რომლის ორი მესამედი შეირჩევა ფედერაციიდან (ხუთი ხორვატი და ხუთი ბოსნიელი) და ერთი მესამედი – სერბეთის რესპუბლიკიდან (ხუთი სერბი). ფედერაციიდან დასახელებული ხორვატი და ბოსნიელი დელეგატები შეირჩევიან შესაბამისად ფედერაციის ხალხთა პალატის ხორვატიისა და ბოსნიის დელეგატთა მიერ. სერბეთის რესპუბლიკის დელეგატები შეირჩევიან სერბეთის რესპუბლიკის ეროვნული ასამბლეის მიერ.<sup>273</sup>

საკმაოდ სპეციფიკურია ზედა პალატის ფორმირება სლოვენიაში, სადაც კონსტიტუციის თანახმად,<sup>274</sup> „სახელმწიფო საბჭო არის სოციალური, ეკონომიკური, პროფესიული და ადგილობრივი ინტერესების წარმომადგენლობითი ორგანო. სახელმწიფო საბჭო შედგება 40 წევრისგან. სახელმწიფო საბჭოში შედიან: დამქირავებელთა ოთხი წარმომადგენელი; დაქირავებულთა ოთხი წარმომადგენელი; გლეხების, ხელოსნებისა და თავისუფალი პროფესიების პირთა ოთხი წარმომადგენელი; არასამეწარმეო სფეროს ექვსი წარმომადგენელი; ადგილობრივი ინტერესების ოცდარი წარმომადგენელი.

„განსჯისა და ანალიზის“ ტიპურ პალატად გვევლინება ნიდერლანდების სამეფოს გენერალური შტატების პირველი პალატა. კონსტიტუციის თანახმად,

<sup>271</sup> იხ., ბონსნიისა და ჰერცეგოვინის კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი, იხ., ბონსნიისა და ჰერცეგოვინის კონსტიტუცია, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადაამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008.

<sup>272</sup> იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 171, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25.05.2017].

<sup>273</sup> იხ., ბონსნიისა და ჰერცეგოვინის კონსტიტუციის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი, იხ., ბონსნიისა და ჰერცეგოვინის კონსტიტუცია, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადაამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008.

<sup>274</sup> იხ., სლოვენის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 96-ე მუხლი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2007, 961.

„ორივე პალატის წევრები აირჩევიან პროპორციული წარმომადგენლობით, პარლამენტის აქტით დადგენილ ზღვრულ ფარგლებში.“<sup>275</sup> მეორე პალატის წევრები აირჩევიან უშუალოდ ნიდერლანდების მოქალაქეთა მიერ...<sup>276</sup> რაც შეეხება პირველი პალატის წევრებს, ისინი აირჩევიან პროვინციული საბჭოების მიერ.<sup>277</sup>

არაპირდაპირი წესით აირჩევა ბუნდესრეტი გერმანიის ფედერაციაში, სადაც, ძირითადი კანონი ადგენს, რომ ის „შედგება მიწების მთავრობების წევრებისგან, რომლებსაც ნიშნავენ და ათავისუფლებენ მთავრობები. მიწები შეიძლება წარმოდგენილი იყვნენ მათი მთავრობების სხვა წარმომადგენლებით.“<sup>278</sup> „ყოველ მიწას გააჩნია არანაკლებ სამი ხმა. მიწებს, რომელთა მოსახლეობა ორ მილიონზე მეტია, აქვთ ოთხი ხმა, მიწებს ექვს მილიონზე მეტი მოსახლეობით – ხუთი ხმა, მიწებს შვიდ მილიონზე მეტი მოსახლეობით – ექვსი ხმა.“<sup>279</sup>

რუსეთშიც, ფედერაციის საბჭო ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობით ორგანოდ გვევლინება და ის არაპირდაპირი წესით კომპლექტდება. ფედერაციის კონსტიტუციის 95-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „ფედერაციის საბჭოში შედის რუსეთის ფედერაციის ყოველი სუბიექტის ორ-ორი წარმომადგენელი: თითო-თითო სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოებიდან.

აღსანიშნავია, რომ ბოსნია და ჰერცეგოვინის გამოკლებით (სადაც საყოველთაოდ ცნობილი მოვლენებისა და ე.წ. დეიტონის შეთანხმების შედეგად სპეციფიკური ვითარებაა) ზემოხსენებულ სახელმწიფოებში, პრაქტიკულად ყველგან ფუნქციონირებს ასიმეტრიული ბიკამერალური სისტემა სუსტი ზედა პალატებით.

<sup>275</sup> იხ., ნიდერლანდების სამეფოს კონსტიტუციის 52-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, The Constitution of the Kingdom of the Netherlands, იხ., ვებგვერდზე: <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands>, [25. 05.2017].

<sup>276</sup> იხ., ნიდერლანდების სამეფოს კონსტიტუციის 54-ე მუხლის პირველი პუნქტი, The Constitution of the Kingdom of the Netherlands, იხ., ვებგვერდზე: <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands>, [25. 05.2017].

<sup>277</sup> იხ., ნიდერლანდების სამეფოს კონსტიტუციის 55-ე მუხლი, The Constitution of the Kingdom of the Netherlands, იხ., ვებგვერდზე: <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands>, [25. 05.2017].

<sup>278</sup> იხ., გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 51-ე მუხლის პირველი პუნქტი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2006.

<sup>279</sup> იხ., გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 51-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2006.

### 3.1.3. შერეული სისტემის საფუძველზე დაკომპლექტებული ზედა პალატები

გარდა პირდაპირი და არაპირდაპირი ფორმით შექმნილი პალატებისა, გვხვდება ასევე კომბინირებული მეთოდით შექმნილი პალატებიც.

ბელგიის კონსტიტუციის თანახმად,<sup>280</sup> სენატი შედგება სამოცდათერთმეტი სენატორისგან,<sup>281</sup> მათ შორის: ოცდახუთი სენატორი აირჩევა ნიდერლანდური საარჩევნო კოლეგიის მიერ; თხუთმეტი – ფრანგული საარჩევნო კოლეგიის მიერ; ათი სენატორი ინიშნება ფლამანდიური გაერთიანების პარლამენტის მიერ თავისი შემადგენლობიდან; ათი სენატორი – ფრანგული გაერთიანების პარლამენტის მიერ თავისი შემადგენლობიდან; ერთი სენატორი – გერმანულენოვანი გაერთიანების პარლამენტის მიერ თავისი შემადგენლობიდან; ოთხი სენატორი ინიშნება ფრანგული საარჩევნო კოლეგიის მიერ არჩეული და ფრანგული გაერთიანების პარლამენტის მიერ თავისი შემადგენლობიდან დანიშნული სენატორების მიერ.

გარდა აღნიშნულისა, ბელგიის კონსტიტუციის თანახმად<sup>282</sup>, „მეფის შვილები, ხოლო მათი არყოფნის შემთხვევაში – სამართავად მოწვეული სამეფო ოჯახის დადმავალი შტოს ნათესავები, თვრამეტი წლის ასაკიდან უფლებრივად წარმოადგენენ სენატორებს.

ირლანდიის კონსტიტუციის თანახმად, „ირლანდიის სენატი შედგება სამოცი წევრისგან, რომელთაგან თერთმეტი დანიშნული წევრია, ხოლო ორმოცდაცხრა – არჩეული წევრი.“<sup>283</sup> ირლანდიის სენატის დასანიშნი წევრები თანამდებობაზე ინიშნებიან მათი წინასწარი თანხმობით პრემიერ-მინისტრის მიერ, რომელმაც თანამდებობა დაიკავა ირლანდიის წარმომადგენელთა პალატის დათხოვნის შემდეგ პირველივე შეკრებისთანავე, რაც ირლანდიის სენატის ზემოხსენებულ წევრთა დანიშნვის საფუძველია“.<sup>284</sup> არჩეული წევრები აირჩევიან შემდეგი წესით: სამი წევრი აირჩევა ირლანდიის ეროვნული უნივერსიტეტის მიერ; სამი წევრი აირჩევა დუბლინის უნივერსიტეტის მიერ; ოცდასამი წევრი აირჩევა კანდიდატთა სიიდან, რომელიც შედგენილია დადგენილი წესით.

<sup>280</sup> იხ., ბელგიის კონსტიტუციის 67-ე მუხლის პირველი პარაგრაფი, Costituzione Belga (del 1831), იხ, ვებგვერდზე: <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/belgio%201831.htm>, [25. 05.2017].

<sup>281</sup> ამ როდენობას, ემატება ბელგიის კონსტიტუციის 72-ე მუხლში განსაზღვრული სუბიექტები.

<sup>282</sup> იხ., ბელგიის კონსტიტუციის 72-ე მუხლი, Costituzione Belga (del 1831), იხ, ვებგვერდზე: <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/belgio%201831.htm>, [25. 05.2017].

<sup>283</sup> იხ., ირლანდიის კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ე. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2007, 267.

<sup>284</sup> იხ., ირლანდიის კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-3 პუნქტი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ე. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2007, 268.

ესპანეთის სამეფოს კონსტიტუციის თანახმად,<sup>285</sup> „გენერალური კორტესები წარმოადგენს ესპანეთის ხალხს და შედგება დეპუტატთა კონგრესისა და სენატისგან“. სენატი არის ტერიტორიული წარმომადგენლობის პალატა. თითოეული პროვინციიდან აირჩევა ოთხი სენატორი საყოველთაო, თავისუფალი, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული კენჭისყრით მისი ამომრჩევლების მიერ ორგანული კანონით დადგენილ პირობებში. კუნძულების პროვინციებში თითოეული კუნძული ან კუნძულთა ჯგუფი, რომელთაც აქვთ თავიანთი ორგანო კაბილდო ან კუნძულის საბჭო, ქმნის ოლქს სენატორთა ასარჩევად: სამ-სამი სენატორი აირჩევა ყველა დიდი კუნძულიდან – კანარის დიდი კუნძულები, მალიორკა და ტენერიფე და თითო-თითო ყველა შემდეგი კუნძულიდან ან კუნძულთა ჯგუფიდან – ივიზა, ფორმენტერა, მენორკა, ფუერტევენტურა, გომერა, იერო, ლანსაროტე და ლა-პალმა. სეუტისა და მელილის მოსახლეობა ირჩევს ორ-ორ სენატორს. ავტონომიური საზოგადოებები ნიშნავენ თითო სენატორს და მათ ტერიტორიაზე მცხოვრებ ყოველ მილიონ მოსახლეზე კიდევ ერთ სენატორს. დანიშვნას ახორციელებს საკანონმდებლო კრება, ხოლო მისი არარსებობის შემთხვევაში – ავტონომიური საზოგადოების უმაღლესი კოლეგიური ორგანო, მათი სტატუსის შესაბამისად, რომლებმაც ყველა შემთხვევაში უნდა უზრუნველყოს ადეკვატური პროპორციული წარმომადგენლობა.

### 3.1.4. გაგენა ბიკამერალური პარლამენტის მაკონტროლებელ ფუნქციაზე

უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს ფორმირების წესი მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს არა მარტო ამ უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ფუნქციებს, არამედ ზოგადად, სახელმწიფოში მოქმედი ინსტიტუციების როლს. სწორედ ამიტომ, მაგალითად იტალიაში 1993 წელს არჩევნების წესის შეცვლის გზით სცადეს რეჟიმის ფუნქციონირების რეფორმირება.<sup>286</sup>

არჩევის სხვადასხვა მეთოდის გათვალისწინებით, ლორდთა პალატის გამოკლებით, შესაძლებელია პალატები ორ ჯგუფში გავერთიანოთ: სენატები არჩეულნი პირდაპირი წესით და სენატები არჩეულნი არაპირდაპირი წესით. ამ ორ ჯგუფს უნდა დავუმატოთ ჯგუფი, რომელშიც გაერთიანდებიან ის სენატები, რომელთა არჩევის ფორმა შერეულია, კომბინირებულია, იმ გაგებით, რომ მაგალითად სენატორთა ნაწილი აირჩევა პირდაპირი, ხოლო ნაწილი კი არაპირდაპირი წესით.<sup>287</sup>

<sup>285</sup> იხ., ესპანეთის სამეფოს კონსტიტუციის 66-ე მუხლის პირველი პუნქტი, *Constitucion Espanola*, იხ., ვებგვერდზე: [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons\\_espa.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf), [25. 05.2017].

<sup>286</sup> *პაკტე, პ. მეღენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოტოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2012, 301.*

<sup>287</sup> იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 165, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25. 05.2017].

„თუ დავაკვირდებით შევამჩნევთ, რომ ზედა პალატების უმრავლესობა აირჩევა არაპირდაპირი ან შერეული სისტემით.<sup>288</sup> ამის საპირისპიროდ ქვედა პალატები აირჩევა პირდაპირი წესით, უწინარესად პროპორციული სისტემის საფუძველზე.<sup>289</sup>

როგორც აღინიშნა, გადაწყვეტილებების მიღებისას პარლამენტის ქვედა პალატები, რომლებსაც, როგორც წესი პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე ირჩევენ და დაკომპლექტებულნი არიან პარტიული სიებით, უფრო კონსოლიდირებულნი არიან პარტიული სტრატეგიითა და პოზიციით,<sup>290</sup> ხოლო გამოყენებული საარჩევნო სისტემის, მასში ჩადებული განსხვავებული ინტერესის, ფუნქციური დატვირთვისა თუ უფლებამოსილების ქვედა პალატასთან შედარებით მეტი ვადის გამო, პარლამენტის ზედა პალატები როგორც წესი გვევლინებიან განსჯისა და ანალიზის პალატებად.

უნდა აღინიშნოს, რომ პირდაპირი წესით არჩევის სისტემა – ანუ საყოველთაო და პირდაპირი წესით ამომრჩეველთა კორპუსის მიერ – არ არის თავისთავად ზედა პალატისთვის ქვედა პალატის თანაბარი უფლებამოსილებების მინიჭების გარანტი. ზემოხსენებულ სახელმწიფოთაგან მხოლოდ იტალიაში, შეერთებულ შტატებსა და შვეიცარიაში ფუნქციონირებს ე.წ. თანაბარი ძალაუფლებით აღჭურვილი პალატები. რუმინეთში, 2003 წლის რეფორმის შემდეგ, სენატი კვლავაც მონაწილეობს ნდობა/უნდობლობის პროცესში, თუმცა დათმო პოზიციები საკანონმდებლო პროცესში. პოლონეთსა და ჩეხეთის რესპუბლიკაში კი ქვედა პალატა ერთმნიშვნელოვნად წამყვანი პოზიციებით სარგებლობს.<sup>291</sup>

თუმცა, მიუხედავად აღნიშნულისა, უნდა ითქვას, რომ თუ შევადარებთ არაპირდაპირი და პირდაპირი წესით არჩეული ზედა პალატების ფუნქციურ არსენალს, რა თქმა უნდა პირდაპირი წესით არჩეული ზედა პალატები უფრო

---

<sup>288</sup> არაპირდაპირი არჩევის ფორმა არაერთი კრიტიკის ობიექტია. როგორც ვენეციის კომისიის დასკვნაშია აღნიშნული, კრიტიკა რიგ შემთხვევებში შეიძლება გადაჭარბებული იყოს, არაპირდაპირი არჩევითობა, თავისთავად არადემოკრატიული არ არის, თუმცა მნიშვნელოვანია არჩევის სისტემა და მეთოდი. მაგალითად, თუ ზედა პალატაში გამოცდილება მოითხოვება, მაშინ ასაკობრივი ცენზი გამართლებულია. თუ ადგილობრივი ერთეულების წარმომადგენლობა უნდა უზრუნველყონ ზედა პალატებმა, მაშინ თავად ამ ორგანოებმა უნდა აირჩიონ წარმომადგენლები. იხ., *Gelard P.*, (Expert, France), Report on secons chambers in Europe, in “Parliamentary complexity or democratic necessity?”, European Commission for democracy through law (Venice Commission), 26 November 2006. Strasbourg, CDL (2006) rev, Study No. 335/2005.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2006\)059rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2006)059rev-e), [25. 05.2017].

<sup>289</sup> საფრანგეთი, დიდი ბრიტანეთი, შეერთებული შტატები წარმომადგენენ ყველაზე დიდ გამონაკლისებს, იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 167, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>290</sup> იხ., *ქურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა.*, ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 9.

<sup>291</sup> იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 167, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25. 05.2017].



სწირ შემთხვევებში არიან ხოლმე ალტურვილნი ძლიერი უფლებამოსილებებით.

ავტორთა მოსაზრებით, ფედერალური სახელმწიფოების გამოკლებით, ორივე პალატის პირდაპირი და საყოველთაო წესით არჩევა, თუნდაც განსხვავებული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე, ქმნის კონსტიტუციურ ანომალიას, რომლის თანახმადაც, ან ორივე პალატა თანაბარი უფლებამოსილებებით უნდა აღიჭურვოს ან თუ ზედა პალატას შედარებით უფრო ნაკლები კომპეტენციები აქვს, მაშინ ამგვარი მეთოდი მოქმედებს სახალხო სუვერენიტეტზე. თუმცა, ორივე შემთხვევაში, გარკვეული გაორება მაინც შეინიშნება. თუ ორივე პალატა მსგავსი ფორმით, პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე ჩამოყალიბდება, შეიძლება შეიქმნას ერთგვარი კლონირებული პალატის სახე და საფრთხე შეექმნას საპარლამენტო საქმიანობის ხარისხს.<sup>292</sup>

ვენეციის კომისიის კვლევაში აღნიშნულია, რომ გაურკვეველია, რას ემსახურება მსგავსი მეთოდის საფუძველზე – პირდაპირი არჩევნებით – არჩეული პალატებიდან ერთისთვის ნაკლები უფლებამოსილებების მინიჭება, როგორც ეს არის მაგალითად ესპანეთის სამეფოში, პოლონეთის თუ ჩეხეთის რესპუბლიკაში. მაგალითად, ესპანეთში შეიქმნა ვითარება, როდესაც ზედა პალატაში სენატის უმრავლესობა ოპოზიციურ პარტიას ჰქონდა. პოლონეთში სენატორებს უჭირს თავიანთი სტატუსის განმარტება, ჩეხეთის რესპუბლიკაში კი ზედა პალატის წევრები გავლენას ვერ ახდენენ მოვლენებზე.<sup>293</sup>

ყოველივე ზემოაღნიშნული ცხადყოფს და მიანიშნებს იმაზე, თუ რაოდენ დიდი მნიშვნელობა ენიჭება, ზოგადად და, მათ შორის, მთავრობის ანგარიშვალდებულობისა და პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციების განსაზღვრის დროს, იმ საარჩევნო სისტემას, მოქმედ რეჟიმებსა და პოლიტიკურ ველს სადაც წარმომადგენლობითი ორგანო ფუნქციონირებს.

---

<sup>292</sup> იხ., *Gelard P.*, (Exspert, France), Report on secons chambers in Europe, in “Parliamentary complexity or democratic necessity?”, European Commission for democracy through law (Venice Commission), 26 November 2006. Strasbourg, CDL (2006) rev, Study No. 335/2005.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2006\)059rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2006)059rev-e), [25. 05.2017].

<sup>293</sup> იხ., *Gelard P.*, (Exspert, France), Report on secons chambers in Europe, in “Parliamentary complexity or democratic necessity?”, European Commission for democracy through law (Venice Commission), 26 November 2006. Strasbourg, CDL (2006) rev, Study No. 335/2005.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2006\)059rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2006)059rev-e), [25. 05.2017].

## 3.2. საარჩევნო სისტემები და მათი გავლენა ბიკამერალური პარლამენტის მაკონტროლებელ ფუნქციაზე

### 3.2.1. საარჩევნო სისტემები ბიკამერალურ პარლამენტში

#### 3.2.1.1. ქვედა პალატების საარჩევნო სისტემები

თითოეული ქვეყანა საკუთარი შეხედულებისამებრ წყვეტს უშუალო დემოკრატიის კონსტიტუციური ინსტიტუტების ამოქმედების საკითხს, ხოლო საარჩევნო სისტემის არჩევანს კონკრეტული პოლიტიკური ვითარება,<sup>294</sup> სახელმწიფოს წინაშე მდგარი გამოწვევები და კონკრეტული ასარჩევი ინსტიტუციისთვის დაკისრებული ფუნქციები განაპირობებს. ბიკამერალური პარლამენტის ქვედა პალატები, როგორც წესი, შედგება ქვეყნის მთელი მოსახლეობის მიერ არჩეული წევრებისგან, ამასთან, ტერიტორიულ ერთეულებს ზედა პალატაშიც ეძლევათ დამატებითი შესაძლებლობა ჰყავდეთ საკუთარი წარმომადგენლები. თუმცა, ამ საკითხზე პირდაპირ გავლენას ახდენს ის გარემოება, თუ როგორ და რა პრინციპზე დაყრდნობით ხდება ზედა პალატის ფორმირება. ამ თვალსაზრისით ბევრი ვარიაცია არსებობს. სწორი არჩევანის გაკეთებისათვის კი მრავალი ფაქტორის ერთდროულად გათვალისწინებაა საჭირო.<sup>295</sup>

ისტორიულად ორი ძირითადი – მაჟორიტარული და პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე ყალიბდებოდა ასარჩევი სტრუქტურები. თუმცა, ამ ორი ძირითადი სისტემის დადებითი და უარყოფითი მხარეების გათვალისწინებით საარჩევნო კანონმდებლობაში გაჩნდა მესამე – შერეული საარჩევნო სისტემა.

საზღვარგარეთის ქვეყნების საარჩევნო სისტემების კომპარატივისტული ანალიზის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფოთა ძალიან დიდ უმრავლესობაში ქვედა პალატები აირჩევა პროპორციული სისტემის საფუძველზე (სლოვენია, შვეიცარია, ბოსნია და ჰერცეგოვინა, ირლანდია, ჩეხეთი, ნიდერლანდები, ესპანეთი, პოლონეთი და ა.შ).<sup>296</sup>

<sup>294</sup> *მელქაძე ო.*, საარჩევნო სამართალი თეორია და ქართული პრაქტიკა, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXXI, გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012, 49.

<sup>295</sup> *ერემაძე ქ.*, ბიკამერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, თბილისი, 2005, 25.

<sup>296</sup> იხ., *Le camere alte nei paesi extraeuropei*, a cura di R. Tutinelli, Servizio studi del Senato, marzo 2014, n. 118, 165-166, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00752013.pdf>, [25.05.2017].

თუმცა, გამონაკლისის სახით, მაგალითად საფრანგეთში, გაერთიანებულ სამეფოში, შეერთებულ შტატებში გვხვდება მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე არჩეული ქვედა პალატებიც.<sup>297</sup>

შერეულ სისტემა ფუნქციონირებს მაგალითად გერმანიაში,<sup>298</sup> იაპონიაში<sup>299</sup> და რუმინეთში.<sup>300</sup>

### 3.2.12. ზედა პალატების საარჩევნო სისტემები

რაც შეეხება ზედა პალატებს, ამ შემთხვევაში ვითარება შედარებით არაერთგვაროვანია და ნაწილი არჩევანს აკეთებს მაჟორიტარული (მაგალითად ჩეხეთი,<sup>301</sup> აშშ,<sup>302</sup> პოლონეთი<sup>303</sup>), ისევე როგორც, შერეული (მაგალითად რუმინეთი,<sup>304</sup> ირლანდია,<sup>305</sup> ესპანეთი,<sup>306</sup> იაპონია<sup>307</sup>) სისტემის

<sup>297</sup> იხ., Le camere alte nei paesi extraeuropei, a cura di R. Tutinelli, Servizio studi del Senato, marzo 2014, n. 118, 165-166, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00752013.pdf>, 165-166. [25. 05.2017].

<sup>298</sup> იქვე, 166.

<sup>299</sup> იხ., იაპონიის კონსტიტუციის 43-ე და 44-ე მუხლები, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადაამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 205; ასევე 43. *მელქაძე ო.*, და მისი გუნდი, მსოფლიო ქვეყნების სამართლებრივი სისტემები, ცნობარი – ნაწილი I, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XII, თბილისი 2001, ასევე Election System in Japan, პუბლიკაცია იხ., ვებ-გვერდზე: <http://www.parliament.am/library/norelectoral%20law/chaponia.pdf>

<sup>300</sup> იხ., Le camere alte nei paesi extraeuropei, a cura di R. Tutinelli, Servizio studi del Senato, marzo 2014, n. 118, 166, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00752013.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>301</sup> იხ., ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი. Constitution of the Czech Republic, იხ., [http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke\\_dni=4.8.2016&O=10](http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke_dni=4.8.2016&O=10), [25. 05.2017].

<sup>302</sup> იხ., Le camere alte nei paesi extraeuropei, a cura di R. Tutinelli, Servizio studi del Senato, marzo 2014, n. 118, 166, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00752013.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>303</sup> იქვე, 166.

<sup>304</sup> რუმინეთში ორივე პალატა აირჩევა მსგავსი საარჩევნო სისტემის საფუძველზე. დაწვრილებით იხ., Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 117, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>305</sup> იხ., Le camere alte nei paesi extraeuropei, a cura di R. Tutinelli, Servizio studi del Senato, marzo 2014, n. 118, 166, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00752013.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>306</sup> იქვე, 166.

<sup>307</sup> იხ., იაპონიის კონსტიტუციის 43-ე და 44-ე მუხლები, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადაამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 205; ასევე *მელქაძე ო.*, და მისი გუნდი, მსოფლიო ქვეყნების სამართლებრივი სისტემები, ცნობარი – ნაწილი I, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XII, თბილისი 2001, ასევე Election System in Japan, პუბლიკაცია იხ., ვებ-გვერდზე: <http://www.parliament.am/library/norelectoral%20law/chaponia.pdf>, [25. 05.2017].

სასარგებლოდ. უნდა აღინიშნოს ავსტრალიის მაგალითი, სადაც წარმომადგენელთა პალატა აირჩევა მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე<sup>308</sup> (ერთმანდატიანი ოლქებით), ხოლო ზედა პალატა კი – პროპორციული სისტემის საფუძველზე (მრავალმანდატიანი ოლქებით).<sup>309</sup>

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ერთგვარი გამოჩაქვითა, იტალიაში არსებული საარჩევნო სისტემა, სადაც ორივე – ქვედა და (განსაკუთრებით აღშანიშნავია) ზედა პალატა აირჩევა პროპორციული წესით. იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუცია საარჩევნო სისტემებზე დეტალურად არ საუბრობს<sup>310</sup> და საარჩევნო სისტემის განსაზღვრას კანონმდებელს მინდობს.<sup>311</sup> 2003 წლამდე სისტემა შერეული იყო,<sup>312</sup> 2005 წელს, მოწვევის დასასრულს, უმრავლესობამ მიიღო ახალი კანონი, რომლის თანახმად, სისტემა გახდა პროპორციული და ის ეფუძნებოდა პარტიების მიერ წარდგენილ სიებს, ითვალისწინებდა უმრავლესობის საპრემიო სისტემას სიაზე ან კოალიციაზე, რომელიც ყველაზე მეტ ხმას მიიღებდა (გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც თავადვე შეძლო ხმათა 55%-ის მიღება). ამგვარად, მიზანი იყო ის, რომ მომხდარიყო მმართველობის უზრუნველყოფა, თუმცა კი ეს მიიღწეოდა წარმომადგენლობის პრინციპისათვის მნიშვნელოვანი *vulnus*-ის ხარჯზე (რამდენადაც, საკმარისი იყო მიგელო სხვებზე მეტი ხმა, თუნდაც, მაგალითად, ხმათა 20%, რათა დაუფლებოდი მანდატების 55%-ს). როგორც ითქვა, მმართველობის უზრუნველყოფა წარმოადგენდა მიზანს, თუმცა ამის მიღწევა მხოლოდ თეორიულ დონეზე იყო შესაძლებელი და პრაქტიკულად ის მიუღწეველი იყო, რამეთუ სენატში უმრავლესობის პრემიალური სისტემა დაწესებულია რეგიონის დონეზე და ამდენად, დეპუტატთა პალატასა და სენატში იქმნებოდა სხვადასხვა უმრავლესობა, არა მხოლოდ რაოდენობრივად, არამედ მეტიც – პოლიტიკურადაც.<sup>313</sup>

იტალიის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლომ 2004 წლის №1 გადაწყვეტილებით არაკონსტიტუციურად ცნო საარჩევნო კანონის ზოგიერთი ნორმა. სასამართლოსთვის აღნიშნული პრემიალური სისტემა (მინიმალური

<sup>308</sup> იხ., *Le camere alte nei paesi extraeuropei, a cura di R. Tutinelli*, Servizio studi del Senato, marzo 2014, n. 118, 21, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00752013.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>309</sup> იქვე, 22.

<sup>310</sup> იხ., იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 56-ე და 57-ე მუხლები, *Costituzione della Repubblica Italiana*, იხ., ვებგვერდზე: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>311</sup> *პეგორარო ლ.*, ევროპასა და რეგიონებს შორის: იტალიის რთული მმართველობა, ზ. მაჭარადის თარგმანი, ზ. მაჭარადისა და დ. გუგენავას რედაქტორობით, დავით ბატონოშვილის სამართლის ინსტიტუტი, Alma Mater Studiorum, Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, 2016, 57.

<sup>312</sup> 3/4-ი აირჩეოდა ერთმანდატიან ოლქებში და 1/4-ი პროპორციული სისტემით.

<sup>313</sup> *პეგორარო ლ.*, ევროპასა და რეგიონებს შორის: იტალიის რთული მმართველობა, ზ. მაჭარადის თარგმანი, ზ. მაჭარადისა და დ. გუგენავას რედაქტორობით, დავით ბატონოშვილის სამართლის ინსტიტუტი, Alma Mater Studiorum, Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, 2016, 58.

ზღვრის გარეშე) ყველაზე უფრო მეტად მიუღებელი აღმოჩნდა.<sup>314</sup> გადაწყვეტილებაში აღნიშნულია, რომ მმართველობის უზრუნველყოფა ეს მნიშვნელოვანი და კონსტიტუციურად ლეგიტიმური მიზანია, თუმცა ერთი მხრივ, დაუსაბუთებელია, რამეთუ კოალიციები შესაძლოა უმაღლეს არჩევნების დასრულებისთანავე დაიშალოს, მას შემდეგ რაც სავარძლებს მიიღებენ და შედეგად ვერ მოხდება მმართველობის უზრუნველყოფა. მეორე მხრივ, ასევე აღსანიშნავია, რომ პრემიალური სისტემა დაწესებულია რეგიონების დონეზე და შედეგად ის მოკლებულია გონივრულ საფუძველს, რამეთუ ამ შემთხვევაში ხმათა დაჯამება, მხოლოდ შემთხვევითი და ავტომატური ხასიათისაა. სასამართლოს აზრით არსებული სისტემა, არამართლზომიერად, არაგონივრულად და არაობიექტურად ზღუდავს დემოკრატიული მმართველობისა და წარმომადგენლობის პრინციპებს.<sup>315</sup>

აღნიშნულის შემდეგ, 2016 წლის 6 მაისს<sup>316</sup> ძალაში შევიდა ახალი კანონი,<sup>317</sup> რომლის თანახმადაც განისაზღვრა პროპორციული სისტემა, ორმაგი ტურით, უმრავლესობის პრემიალური სისტემითა და ბარიერით. თუმცა, აღნიშნული კანონი უკავშირდებოდა მხოლოდ დეპუტატთა პალატის არჩევის წესს.<sup>318</sup> აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ავტორთა ნაწილი მას კვლავინდებურად არაკონსტიტუციურად მიიჩნევს, ნაწილის მოსაზრებით, მხოლოდ ქვედა პალატის საარჩევნო სისტემის ცვლილებით (სენატისთვის არსებული ნორმატიული ბაზის უცვლელად შენარჩუნებით) პრემიალური სისტემა არ არის მიზნის (კარგი მმართველობის) უზრუნველყოფი შესაბამისი საშუალება,<sup>319</sup> რამდენადაც კვლავინდებურად რჩება სენატისგან ნდობის საჭიროება და ამ შემთხვევაში კი საარჩევნო სისტემა უცვლელი რჩებოდა. ამიტომ ავტორთა ნაწილი, აღნიშნული მიზნისთვის მოითხოვდა სენატის რეფორმირებას, დაწყებული სენატის საარჩევნო სისტემის რეფორმიდან დასრულებული სენატის ნდობის პროცედურებიდან საერთოდ ამორიცხვით.<sup>320</sup>

<sup>314</sup> იხ., Sistema elettorale per l'elezione del Parlamento: 1993-2014, XVII legislature, Servizio studi del Senato, Marzo 2014, № 112, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00751014.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>315</sup> იხ., იტალიის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის №1 გადაწყვეტილება (I.1. და I.2. ნაწილები) გადაწყვეტილება იხ., ვებგვერდზე: <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=1>, [25. 05.2017].

<sup>316</sup> 2015 წლის 6 მაისის №52 ე.წ. იტალიკუმის (*Italicum*) სახელით ცნობილი კანონის (2014 წელს, ჯერ კიდევ დემოკრატიული პარტიის მდივანმა და შემდგომ რესპუბლიკის პრემიერ-მინისტრმა რენციმ უწოდა ეს სახელი) აქტიური მხარდამჭერი იყო მატეო რენცი და სილვიო ბერლუსკონი, რომელთა შორის სხვადასხვა საკითხებზე, მათ შორის საარჩევნო სისტემის ცვლილებაზე, ... ე.წ. ნაძარუნოს პაქტი (*Patto del Nazareno*) მოხდა შეთანხმება.

<sup>317</sup> Legge 6 maggio 2015, №52, "Disposizioni in materia di elezioni della camera dei deputati", (GU n.105 del 8-5-2015) იხ., კანონი ვებგვერდზე: <http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/2369/legge-elettorale.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>318</sup> და არ ეხებოდა რესპუბლიკის სენატის არჩევნებს.

<sup>319</sup> ერთ-ერთი მოტივი, რისთვისაც თვლიდნენ მას არაკონსტიტუციურად

<sup>320</sup> იხ., <http://www.giornalettimo.com/archives/1669539/italicum-prove-tecniche-incostituzionalita/>, [25. 05.2017].

### 3.2.2. გავლენა ბიკამერალური პარლამენტის მაკონტროლებელ ფუნქციაზე

საარჩევნო სისტემებმა განვითარების დიდი გზა განვლო. თითოეული ძირითად სისტემას აქვს თავისი ძლიერი და სუსტი მხარეები. ავტორთა მოსაზრებით, მაჟორიტარული სისტემა თავისი ყველა სახესხვაობით ხელს უწყობს მმართველობის საპარლამენტო და შერეული ფორმების პირობებში მდგრადი და სტაბილური მთავრობის ფორმირების შესაძლებლობას. მთავრობის ჩამოყალიბების შედარებით სიიოლე და მისი მდგრადი სტაბილურობა მიიღწევა იმის ხარჯზე, რომ საპარლამენტო მანდატები ძირითადად გამარჯვებულ მსხვილ პარტიებზე ნაწილდება. მაჟორიტარული სისტემა ხელს უწყობს უმრავლესობის ფორმირებას ხელისუფლების ორგანოებში და ურიგდება დისპროპორციას მიღებულ ხმებსა და მანდატებს შორის.<sup>321</sup> პროპორციული სისტემა კი ითვალისწინებს უმცირესობის ინტერესებს, სამაგიეროდ, პრობლემები იქმნება ხოლმე სტაბლური მთავრობის ფორმირების თვალსაზრისით.<sup>322</sup>

რა თქმა უნდა, საარჩევნო სისტემა გავლენას ახდენს მთელ რიგ გარემოებებსა და პოლიტიკურ პროცესებზე. მაგალითად, განსხვავებული საარჩევნო სისტემისა და წევრთა ბევრად უფრო დიდი რაოდენობის გათვალისწინებით, შედარებით უფრო ფართო პოლიტიკური სპექტრია წარმოდგენილი პოლონეთის რესპუბლიკის ქვედა პალატაში, ვიდრე სენატში, სადაც როგორც წესი ორი მთავარი პარტიაა ხოლმე წარმოდგენილი. ეს გარემოება მთავრობის სტაბილურობაზე გავლენას ვერ ახდენს, რამეთუ სენატი არ მონაწილეობს ნდობის საკითხებში.<sup>323</sup>

თავისებურებით გამოირჩევა ე.წ. ვესტმისტერული ტიპის პარლამენტი, რომელიც დიდ ბრიტანეთში ჩამოყალიბდა და შემდეგ განხორციელდა მისი რეცეფცია ბრიტანულ კოლონიებსა თუ სხვა ანგლოსაქსურ სახელმწიფოებში (ავსტრალია, ინდოეთი, კანადა, ახალი ზელანდია და ა.შ.). აღნიშნული სისტემისთვის სხვა კომპონენტებთან ერთად დამახასიათებელია მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა, რის შედეგადაც გამარჯვების უფრო მეტი შანსი მსხვილ პარტიებს აქვთ. რა თქმა უნდა, სისტემა არ გამორიცხავს სხვა, შედარებით პატარა პარტიების არსებობას და მათ მიერ მანდატების მოპოვებას, თუმცა ამგვარი მანდატების რაოდენობა, როგორც წესი, მცირეა.<sup>324</sup> თავისთავად მაჟორიტარული სისტემა განაპირობებს მსხვილი პოლიტიკური პარტიების ან ბლოკების ფორმირებას, ხელს უწყობს სახელმწიფოს

<sup>321</sup> *მაცაბერიძე მ.*, არჩევნები და საზოგადოება, ფონდი ღია საზოგადოება – საქართველო, სოციალურ მეცნიერებათა სერია, „მეცნიერება“, თბილისი, 2003, 333.

<sup>322</sup> *იქვე*, 326.

<sup>323</sup> იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 168, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25.05.2017].

<sup>324</sup> იხ., *მაჭარაძე ზ.*, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გამოცემა, *გვეგნავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ.*, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, მესამე გამოცემა, თბილისი 2015, 176

პოლიტიკური ცხოვრების სტაბილიზაციას. მაგალითად, ავსტრალიაში, სადაც, როგორც აღვნიშნეთ, ქვედა პალატა მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე ყალიბდება, ხოლო ზედა პალატა – პროპორციული, განაპირობებს, იმას რომ დამოუკიდებელ პარტიებს, განსხვავებით სენატისგან, მინიმალური შანსები აქვთ მოხვდნენ წარმომადგენლენთა პალატაში. ქვედა პალატაში ყველაზე მსხვილ პარტიასაც კი არ აქვს ხოლმე უმრავლესობა.<sup>325</sup>

ანგლოსაქსურ ქვეყნებში ორპარტიული სისტემის ჩამოყალიბება და დამკვიდრება ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემის არსებობას უკავშირდება.<sup>326</sup> ამგვარი სისტემის საფუძველზე, უმრავლესობის მიერ დაკომპლექტებული მთავრობა საკმაოდ სტაბილურია და ძლიერი პოზიციები აქვს.<sup>327</sup>

ვესტმისტერიული ტიპის პარლამენტებისთვის დამახასიათებელია მთავრობის დაკომპლექტება ქვედა პალატის მიერ. ამ მოდელში, რადგანაც საპარლამენტო უმრავლესობა განსაზღვრავს მთავრობის შემადგენლობას, ოპოზიციულ უმცირესობას ისღა რჩება, რომ მთელი საარჩევნო პერიოდის განმავლობაში დაჯერდეს პოლიტიკური ოპონენტის როლში ყოფნას და დაელოდოს ახალ არჩევნებს. სისტემა არ ითვალისწინებს უმცირესობათა დაცვის მექანიზმებს. მან საკმაოდ პრობლემები შეუქმნა მრავალეროვან სახელმწიფოებს (კვებეკი კანადაში, ჩრდილოეთ ირლანდია დიდ ბრიტანეთში). ამიტომ სამხრეთ აფრიკამ შემოიღო ვესტმისტერის მოდელის ისეთი ვარიანტი, როდესაც მთავრობაში წარმოდგენილი არიან უმცირესობათა პარტიებიც. აღსანიშნავია ასევე ბელგიაში მოქმედი სისტემა, სადაც მინისტრების პოსტები თანაბრად აქვთ გადანაწილებული ფლამანდიური და ვალონური ენობრივი ერთობების წარმომადგენლებს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი აღიარებული უნდა იყოს ბელგიის ორივე ენობრივი ერთობის მიერ.<sup>328</sup>

რაც შეეხება სხვა მაკონტროლებელ ფუნქციებს, უნდა ითქვას, რომ ამ მხრივ პოლიტიკურად თუ სამართლებრივად, საკმაოდ ქმედითი მაკონტროლებელი ფუნქციებით არის ხოლმე აღჭურვილი ზედა პალატები.

იტალია, იაპონია და რუმინეთი წარმოადგენენ ქვეყნებს სადაც ზედა პალატები მონაწილეობენ მთავრობის ფორმირებაში. ყოველ მათგანში ორივე პალატა მსგავსი საარჩევნო სისტემით აირჩევა. მაგალითად, იტალიის

<sup>325</sup> იხ., *Le camere alte nei paesi extraeuropei, a cura di R. Tutinelli*, Servizio studi del Senato, marzo 2014, n. 118, 22, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00752013.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>326</sup> *მაცაბერძიძე მ.*, არჩევნები და საზოგადოება, ფონდი ღია საზოგადოება – საქართველო, სოციალურ მეცნიერებათა სერია, „მეცნიერება“ თბილისი, 2003, 333.

<sup>327</sup> როგორც პრემიერ-მინისტრმა ტონი ბლერმა მის ერთ-ერთ განცხადებაში აღნიშნა, ბრიტანული სისტემა „ეს არის დასავლეთ სამყაროში არსებულ დიდ ქვეყნებს შორის ყველაზე უფრო ცენტრალიზებული სისტემა“. დაწვრილებით იხ., *Lijphart A., Le Democrazie contemporanee*, Societa Editrice il Mulino, 2001, 35.

<sup>328</sup> იხ., *Fleiner-Gerster, Th., Multikulturelle Gesellschaft und verfassungsgebende Gewalt. Staatslegitimation und Minderheitenschutz*, in *Fleiner-Gerster, Th., (Hrsg.), Die multikulturelle und multiethnische Gesellschaft. Eine neue Herausforderung an die Europäische Verfassung*, 1995, S 60. ციტ., *ხუბუა გ.*, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000. 349.

რესპუბლიკის ორივე პალატა აირჩევა პროპორციული წესით. რუმინეთსა და იაპონიაში ორივე პალატა აირჩევა შერეული სისტემის საფუძველზე.

ფრანგი მკვლევარის დიუვერჟეს მოსაზრებით: 1. პროპორციულ წარმომადგენლობას მოსდევს მრავალპარტიულობა; 2. მაჟორიტარული სისტემით ორ ტურად ჩატარებულ არჩევნებს მოსდევს კავშირებით შერბილებული მრავალპარტიულობა; 3. მაჟორიტარული სისტემით ერთ ტურად ჩატარებულ არჩევნებს მოსდევს ორპარტიულობა. პროფესორი მელქაძე დუვერჟესეულ დასკვნებთან შედარებით მცირედით განსხვავებულ პოზიციას აფიქსირებს და აცხადებს, რომ პროპორციული საარჩევნო სისტემა ამკვიდრებს მრავალპარტიულ სისტემას, რომლის დროსაც შესაძლებელია ერთი ან ორი გამოკვეთილი ლიდერი პარტიის არსებობა. რაც შეეხება იმ მაჟორიტარულ სისტემებს, რომელნიც ითვალისწინებენ მეორე ტურს, პარტიათა კოალიციური გაერთიანების წინაპირობებს ქმნის. ასევე აღნიშნავს, რომ ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით ჩატარებული არჩევნები, დროთა განმავლობაში ხელს უწყობს ორპარტიული სისტემის ჩამოყალიბებას.<sup>329</sup>

ის, თუ პარლამენტი როგორ კომპლექტდება, ქვეყანაში როგორი საარჩევნო სისტემაა დამკვიდრებული, მოქმედებს ერთპარტიული, ორპარტიული თუ მრავალპარტიული რეჟიმები, ბუნებრივია მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს პარლამენტისთვის შესაბამისი უფლებამოსილებების განსაზღვრი დროს. ასე მაგალითად, ორპარტიული საპარლამენტო რეჟიმების დროს (რომლის მთავარი მახასიათებელი საყოველთაო პირდაპირი არჩევნებით არჩეულ ასამბლეაში ორი არსებული პარტიიდან ერთ-ერთისათვის მანდატების აბსოლუტური უმრავლესობის მიკუთვნებაა) მიიღწევა მნიშვნელოვანი სამთავრობო სტაბილურობა და ხელისუფლების რეგულარული მონაცვლეობა, მაგრამ სამთავრობო პასუხისმგებლობის საკითხი პრაქტიკულად არასოდეს დგება. რაც შეეხება მრავალპარტიულ საპარლამენტო რეჟიმებს, მას ნაკლებად ახასიათებს ერთგვაროვნება. თუმცა, ზოგი მათგანი შესანიშნავად ფუნქციონირებს, უზრუნველყოფს სამთავრობო სტაბილურობასა და ხელისუფლებაში მონაცვლეობას, რომლებიც არაფრით ჩამოუვარდება ორპარტიულ ქვეყნებში არსებულ მდგომარეობას (ამის მაგალითია გერმანიის ფედერაციაში არსებული ვითარება). მაგრამ არის სხვა მრავალპარტიული საპარლამენტო რეჟიმები, სადაც განსხვავებული სიტუაციები იქმნება. მართლაც, მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული არა მხოლოდ პარტიების რადენობა, არამედ მათი ბუნება და პოზიცია პოლიტიკურ საჭადრაკო დაფაზე, „საარჩევნო გერგრაფია“, „საარჩევნო გეომეტრია“<sup>330</sup> და სხვა მთელი რიგი ფაქტორები.

<sup>329</sup> იხ., *მელქაძე ო.*, საარჩევნო სამართალი თეორია და ქართული პრაქტიკა, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXXI, გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012, 89.

<sup>330</sup> *პაკტე, პ.* *მელენ-სუკრამანიანი, ფ.* კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, *ა. დემეტრაშვილის* რედაქტორობით, 2012, 224.



## თავი IV. მთავრობის ფორმირება და მისთვის უფლებამოსილების შეწყვეტა ბიკამერალურ პარლამენტში

### 4.1. მთავრობის ფორმირების ფორმები

მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლი, მისი განხორციელების ფორმების სიმრავლე პირდაპირ კავშირშია ქვეყნის მმართველობის მოდელთან<sup>331</sup> და სხვადასხვა მმართველობის სისტემებთან მიმართებაში აბსოლუტურად განსხვავებულ ფორმატში რეალიზდება.<sup>332</sup> ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე, შტოთა შორის ბალანსის თვალსაზრისით, მნიშვნელოვან დატვირთვას იძენს პარლამენტის არსენალში მოქმედი საკადრო კონტროლის მექანიზმი. არსებითია იგი საპარლამენტო რესპუბლიკებსა და მონარქიებში, სადაც მთავრობის ჩამოყალიბება საპარლამენტო გზით ხორციელდება. აბსოლუტური მონარქიის გარდა, საპარლამენტო საკადრო კონტროლი მეტ-ნაკლები ქმედითობით ახდენს გავლენას იმ ქვეყნებშიც, სადაც მთავრობის ფორმირება გარესაპარლამენტო გზით ხდება. ამ მხრივ მინიმალურია პარლამენტის როლი დუალისტურ მონარქიებში, საპარლამენტო სისტემის პარლამენტებთან შედარებით, ნაკლებია მისი გავლენა საპრეზიდენტო და შერეულ მმართველობის – ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებში.<sup>333</sup>

მთავრობის ფორმირების პროცესი მოიცავს ფორმალურ დებულებებსა და უამრავ არაფორმალურ წესს. კონსტიტუციური წესები ხშირად არ ასახავს, როგორ ფორმირდება მთავრობა პრაქტიკაში.<sup>334</sup> ზოგიერთი იურიდიული წესი კი პრაქტიკაში ყოველთვის ირღვევა. მაგალითად, სახელმწიფოს მეთაურის ჩართულობა.<sup>335</sup>

მთელ რიგ ქვეყნებში იმისათვის, რომ მთავრობამ შეასრულოს თავისი ამოცანები, მას სჭირდება საპარლამენტო უმრავლესობის ნდობის მოპოვება. ამგვარ პრაქტიკას „პოზიტიურ პარლამენტარიზმს“ უწოდებენ. მაგალითად, იტალიაში პარლამენტის ორივე პალატამ 10 დღის განმავლობაში უნდა გამოუცხადოს მთავრობას ნდობა. ჩრდილო-დასავლეთ ევროპის ქვეყნების პრაქტიკაში გავრცელება კპოვა ე.წ. „ნეგატიური პარლამენტარიზმის“ პრინციპმა, რომლის მიხედვითაც, მთავრობას არ სჭირდება პარლამენტის პოზიტიური ვოტუმის მიღება და იგი ასრულებს თავის ფუნქციებს მანამდე, ვიდრე პარლამენტი არ გამოუცხადებს მას უნდობლობას. მაგალითად დანიისა

<sup>331</sup> *მელქაძე ო.*, საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXX, გამომცემლობა „უნივერსალია“, თბილისი, 2013, 167.

<sup>332</sup> *იქვე*, 160.

<sup>333</sup> *იქვე*, 167.

<sup>334</sup> *Winter D*, The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>>, 86, [25.05.2017].

<sup>335</sup> *ცანავა ლ.*, მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები: კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა და საქართველოს კანონმდებლობა, სადისერტაციო ნაშრომი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი 2015, 65-66.

და ნორვეგიის კონსტიტუციათა მიხედვით, მთავრობა თავისი უფლებამოსილების განხორციელებას იწყებს მაშინვე, როგორც კი მონარქი დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს.<sup>336</sup>

მართალია, რიგ ქვეყნებში, მთავრობის ფორმირებას არ ესაჭიროება პარლამენტის მხირდან ნდობა, თუმცა აღნიშნული არ გამორიცხავს მათ მონაწილეობას მთავრობის ფორმირების პროცესში. ამგვარი ვითარება ფიქსირდება, შეერთებულ შტატებში, სადაც საპრეზიდენტო მმართველობიდან გამომდინარე „მინისტრთა კაბინეტის არსებობა არც კონსტიტუციაში მოიხსენიება და არც კანონმდებლობით არ არის განმტკიცებული. კაბინეტი არსებობს ჩვეულების მიხედვით, ხოლო მისი შემადგენლობისა და ფუნქციის განსაზღვრა თავად პრეზიდენტზეა დამოკიდებული. ამიტომაც მოიხსენიება იგი პრეზიდენტის საკონსულტაციო ორგანოდ. თუმცა, ის მაინც უნდა აღინიშნოს, რომ ფორმალურად მინისტრები სენატის „რჩევითა და თანხმობით“ ინიშნებიან და მტკიცდებიან. პრაქტიკულად კი ეს მექანიზმი ასე გამოიყურება: პრეზიდენტი სენატს თავაზობს კანდიდატურას, რომელსაც შესაბამის მუდმივ კომისიაში განიხილავენ. სენატს შეუძლია არ დაამტკიცოს პრეზიდენტის მიერ შემოთავაზებული კანდიდატურა, მაგრამ არა აქვს უფლება წამოაყენოს სხვა კანდიდატურა. ამიტომაც, ფაქტობრივად სახელმწიფოებრივ თანამდებობაზე პრეზიდენტის მიერ დანიშნული პირის გამო დავა სენატში იშვიათობაა.<sup>337</sup> ხოლო, რაც შეეხება თეთრი სახლის აპარატში თანამდებობის პირთა დანიშნავს – ეს საერთოდ არ განეკუთვნება სენატის კომპეტენციას, მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთი მათგანის ფაქტობრივი როლი სახელმწიფოს მართვის საქმეში გაცილებით მნიშვნელოვანია ნებისმიერ მინისტრისაზე.<sup>338</sup>

ერთი სიტყვით, ფორმირების პროცესში პარლამენტისა და სახელმწიფოს მეთაურის მონაწილეობის ხარისხის, ასევე კონკრეტული სახელმწიფოს მმართველობის ფორმის გათვალისწინებით განასხვავებენ მთავრობის ფორმირების სამ ძირითად მოდელს – არასაპარლამენტო, საპარლამენტო და ნახევრად საპარლამენტო (შერეული).<sup>339</sup>

<sup>336</sup> *კვაჭაძე მ.*, მთავრობა სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში, საქართველოს მთავრობა, კონსტიტუციური სამართლის სახელმწიფო დეპარტამენტი, ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ავთანდილ დემეტრაშვილი, თბილისი, 2005, 323.

<sup>337</sup> სენატის მონაწილეობა პრაქტიკულად ფორმალური ხასიათისაა, რადგან სენატი არ ეწინააღმდეგება პრეზიდენტს კაბინეტის წევრების დანიშნავსში და რეალურად ინტერესდება მხოლოდ კანდიდატა მორალურ-ზნეობრივი თვისებებით. იხ., *კვერენხილაძე გ.*, აღმასრულებელი ხელისუფლება, *გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენხილაძე გ., ჭილაძე ნ.*, შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, გამომცემლობა მერიდიანი, თბილისი, 2016, 417.

<sup>338</sup> *მელქაძე ო.*, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი I, თბილისი 1996, 143.

<sup>339</sup> იხ., *კვერენხილაძე გ.*, აღმასრულებელი ხელისუფლება, *გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენხილაძე გ., ჭილაძე ნ.*, შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, გამომცემლობა მერიდიანი, თბილისი, 2016, 417.

მთავრობის ფორმირების არასაპარლამენტო მოდელი გამოიყენება საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, ასევე აბსოლუტურ და დუალისტურ მონარქიებში. ამ შემთხვევაში, მთავრობის მეთაურისა თუ მთავრობის წევრების დანიშვნა ხორციელდება სახელმწიფოს მეთაურის მიერ, პარლამენტოს მონაწილეობის გარეშე ან როგორც აღინიშნა მხოლოდ ფორმალური მონაწილეობის პირობებში.<sup>340</sup>

პარლამენტის როლი მთავრობის ფორმირებაში გაცილებით გაზრდილია საპარლამენტო – როგორც მონარქიული, ასევე, რესპუბლიკური მმართველობის სახელმწიფოებში. ამ შემთხვევაში პრაქტიკულად პარლამენტის მიერ ხორციელდება რეალურად მთავრობის შემადგენლობის ჩამოყალიბება.

მთავრობის ფორმირების საპარლამენტო მოდელი გამოიყენება საპარლამენტო რესპუბლიკებსა და საპარლამენტო მონარქიებში, ასევე ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებში. თავის მხრივ, საპარლამენტო მოდელის პირობებში განასხვავებენ ოთხ ძირითად ფორმას: - სახელმწიფოს მეთაური წამოაყენებს მთავრობის მეთაურისა და წევრების კანდიდატურებს და პარლამენტის მიერ თანხმობის გამოხატვის შემდგომ ნიშნავს მათ თანამდებობაზე (ესპანეთი); - სახელმწიფოს მეთაური თანამდებობაზე ნიშნავს მთავრობის მეთაურსა და წევრებს, რაზედაც შემდგომ თანხმობას გამოხატავს პარლამენტი (იტალია); - სახელმწიფოს მეთაური თანამდებობაზე ნიშნავს პარლამენტის მიერ შეთავაზებულ მთავრობის მეთაურის კანდიდატურას, ხოლო შემდგომ ნიშნავს მთავრობის მეთაურის მიერ მისთვის წარდგენილ მთავრობის სხვა წევრებს (იაპონია); - სახელმწიფოს მეთაური თანამდებობაზე ნიშნავს მთავრობის მეთაურსა და წევრებს პარლამენტის მონაწილეობის გარეშე. ამ შემთხვევაში, მთავრობის მეთაურად ინიშნება საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებული პოლიტიკური პარტიის ლიდერი და მთავრობის ფორმირება მისი პარტიული გუნდიდან ხორციელდება (დიდი ბრიტანეთი, კანადა, ავსტრალია).<sup>341</sup>

ნახევრად საპარლამენტო (შერეული) მოდელი დამახასიათებელია რიგი ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებისთვის, იგი საკმაოდ იშვიათად გვხვდება თანამედროვე ეტაპზე. ამ მოდელისათვის დამახასიათებელია სახელმწიფოს მეთაურის დამოუკიდებელი და აქტიური როლი. პრეზიდენტი საკუთარი შეხედულებისამებრ აკომპლექტებს შემადგენლობას და წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად. პარლამენტის უარი დაიძლევა სახელმწიფოს მეთაურის მიერ პარლამენტის დათხოვნის მექანიზმით. ამგვარი მექანიზმი მოქმედებს მაგალითად ბელორუსიაში.<sup>342</sup>

<sup>340</sup> იხ., *კვერენხილაძე გ.*, აღმასრულებელი ხელისუფლება, *გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენხილაძე გ., ჭილაძე ნ.*, შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, გამომცემლობა მერიდიანი, თბილისი, 2016, 407.

<sup>341</sup> *იქვე*, 418-419.

<sup>342</sup> *იქვე*, 419.

## 4.2. ნდობის ვოტუმის მექანიზმი ბიკამერალურ პარლამენტში

### 4.2.1. ნდობის ვოტუმი მთავრობის ფორმირებისას

„მთავრობის პასუხისმგებლობა მთავრობის მიმართ ნდობა-უნდობლობის გამოცხადებასა და დათხოვნის უფლებამოსილებაში გამოიხატება. პასუხისმგებლობის იდეა მდგომარეობს იმაში, რომ მთავრობა ნებისმიერ დროს უნდა სარგებლობდეს საპარლამენტო უმრავლესობის ნდობით, მისი შექმნის დღიდან, შემდგომი ფუნქციონირების ყველა ეტაპის ჩათვლით. ეს სისტემის ქვაკუთხედი, რომლითაც აიხსნება სისტემის ყველა დანარჩენი მექანიზმი“.<sup>343</sup> სწორედ მთავრობისათვის ნდობისა და უნდობლობის გამოცხადება წარმოადგენს, ავტორთა ნაწილის მოსაზრებით, საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთ ყველაზე ქმედით და მნიშვნელოვან გამორჩეულ ინსტრუმენტს.<sup>344</sup>

ნდობის ვოტუმის მექანიზმი დამახასიათებელია იმ რესპუბლიკებისთვის, სადაც ან წმინდა საპარლამენტო ან შერეული მმართველობის მოდელი ფუნქციონირებს. გარდა აღნიშნულისა, ნდობის ვოტუმი გვხვდება აგრეთვე მთელ რიგ მონარქიულ სახელმწიფოებშიც. საპარლამენტო და ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობის ფორმის სახელმწიფოში, ნდობის საკითხი წარმოადგენს იმ აუცილებელ გზას, რომლითაც პარლამენტი და მთავრობა თანხმდებიან გასატარებელი ძირითადი პოლიტიკის მიმართულეებებთან დაკავშირებით და იღებენ მისი განხორციელების ვალდებულებას.<sup>345</sup>

თავად სიტყვა „ვოტუმი“ (ლათინური *votum*– სურვილი, ნება) წარმოადგენს საკანონმდებლო ორგანოს კენჭისყრის შედეგად მიღებულ პოზიციას. ნდობის ვოტუმი საპარლამენტო პრაქტიკაში (ბიკამერალიზმის პირობებში, როგორც წესი, პალრამენტის ქვედა პალატის მიერ) მთავრობის პროგრამის ან პოლიტიკური კურსის, აგრეთვე მთავრობის კანონპროექტისადმი საკანონმდებლო და წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ გამოხატული

<sup>343</sup> ცანავა ლ., მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები: კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა და საქართველოს კანონმდებლობა, სადისერტაციო ნაშრომი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი 2015, 64.

<sup>344</sup> იხ., *Cuocolo F.*, Istituzioni di diritto pubblico, Ottava edizione, Milano – Dott. A. Giuffrè editore, 1994, 312; *მელქაძე ო.*, სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი IV, გამომცემლობა „უფლება“, თბილისი, 1996, 44; *მელქაძე ო.*, საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXX, გამომცემლობა „უნივერსალი“, თბილისი, 2013, 168-169; *დემეტრაშვილი ა.*, *კობახიძე ი.*, კონსტიტუციური სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 197.

<sup>345</sup> *Pegoraro L., Morbidelli G., Reposo A., Volpi M.*, Diritto Pubblico Comparato, Terza Edizione, G. Giappichelli Editore – Torino, P., 394.

თანხმობაა. ნდობის ვოტუმის გამოხატვის შემდეგ მთავრობა იწყებს ან განაგრძობს საქმიანობას.<sup>346</sup>

„პირველ რიგში, მთავრობის ნდობის საკითხი დგება მთავრობის ფორმირებისას, რომელიც დღის წესრიგში პარლამენტის ახალი შემადგენლობის მოწვევის ან ძველი მთავრობის გადაყენების, ან პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტის შემდეგ დგება. საპარლამენტო სისტემაში, როგორც წესი, მთავრობის ფორმირების პროცესში პირველ ნაბიჯს სახელმწიფოს მეთაური დგამს. თუმცა, პრეზიდენტი რა როლს თამაშობს ამ საკითხების გადაწყვეტაში, დამოკიდებულია საპარლამენტო სისტემა დუალისტურია თუ მონისტური, დუალიზმი ფორმალურია თუ ქმედითი.“<sup>347</sup>

როგორც ითქვა, მხოლოდ გარკვეულ სახელმწიფოებში საჭიროებს მთავრობა საწყის ნდობას, სხვა რიგ შემთხვევებში ნდობა დაკავშირებულია პრემიერ-მინისტრთან, სახელმწიფოს მეთაურის მხრიდან მის დანიშვნამდე ან თავად პარლამენტის ინიციატივით. ასევე გვხვდება სახელმწიფოები, სადაც მოცემული საწყისი ნდობა არ არის საჭირო და ის იგულისხმება.<sup>348</sup>

#### 4.2.2. ბიკამერალური პარლამენტის როლი მთავრობის ფორმირებასა და უფლებამოსილებების განხორციელებაში

ისევე როგორც მთლიანად სახელმწიფო მექანიზმის ჩამოყალიბებისას, მთავრობის ფორმირების ისეთი წესები უნდა დადგინდეს, რომლებიც ორი ძირითადი ამოცანის გადაწყვეტისკენ იქნება მიმართული – უზრუნველყოფილი იყოს ხალხის, როგორც ხელისუფლების წყაროს არჩევნებში გამოხატული ნების პატივისცემა და ხელი შეუწყოს ქმედუნარიანი, სტაბილურად მოქმედი მთავრობის ჩამოყალიბებას. კაცობრიობის განვითარების ბოლო 200 წლის გამოცდილება ცხადყოფს, რომ ამ მიზანთა მიღწევის საუკეთესო საშუალებაა ხელისუფლების დანაწილების იმ კომპონენტის გამოყენება, რომელიც მოითხოვს სახელმწიფო განშტოებათა ურთიერთგაწონასწორებულ არსებობას. შესაბამისად, მთავრობის ფორმირების ძირითადი მოქმედი პირები არიან სახელმწიფოს მეთაური, პარლამენტი და ამომრჩევლები. თუმცა, თითოეული მათგანის როლი და მონაწილეობის ხარისხი ყველა სახელმწიფოში ერთნაირი არ არის და

<sup>346</sup> *კვერენხილაძე გ.*, მე-80 მუხლის კომენტარი, (ხელნაწერის უფლებით), 7.

<sup>347</sup> *ცანავა ლ.*, მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები: კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა და საქართველოს კანონმდებლობა, სადისერტაციო ნაშრომი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი 2015, 65.

<sup>348</sup> *Pegoraro L., Morbidelli G., Reposo A., Volpi M.*, *Diritto Pubblico Comparato*, Terza Edizione, G. Giappichelli Editore – Torino, 394-394.

უპირატესად ქვეყანაში არსებულ მმართველობის ფორმასა და პოლიტიკურ რეჟიმს უკავშირდება.<sup>349</sup>

პარლამენტის ჩართულობის ხარისხი დამოკიდებულია იმ კომპეტენციებზე, რომლითაც აღჭურვილია ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო. უფლებამოსილებათა სპექტრს უკავშირდება, ასევე, ორპალატიანი პარლამენტის თითოეული პალატის ჩართულობის ხარისხი. შესაძლებელია, მთავრობის ფორმირების პროცესში თითოეული პალატა აბსოლუტურად თანაბარი უფლებამოსილებებით იყოს აღჭურვილი. თუმცა, ამგვარ პრაქტიკას თანამედროვე სახელმწიფოთა უმრავლესობა არ იზიარებს და როგორც წესი თითოეული პალატა განსხვავებული უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი. როგორც აღინიშნა, პალატების ჩართულობის ხარისხი, როგორც წესი, დამოკიდებულია იმ კომპეტენციებზე, რომლითაც ესა თუ ის პალატა აღჭურვილია და იმ ინტერესების მოცულობაზე, რომლის წარმომადგენლობაც მისი კონსტიტუციური ფუნქციაა.

თუ გადავხედავთ საზღვარგარეთის სახელმწიფოთა პრაქტიკას შევამჩნევთ, რომ ბიკამერალურ პარლამენტში, როგორც წესი, ქვედა პალატაა აღჭურვილი უფლებით დნობა გამოუცხადოს ან არ გამოუცხადოს მთავრობას. თუმცა, არის რიგი ქვეყნები სადაც აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით ორივე პალატა თანაბარი უფლებამოსილებებით სარგებლობს. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში საუბარია ე.წ. „ორმაგ პასუხისმგებლობაზე“ (*dual responsibility*).<sup>350</sup> დასავლეთ ევროპაში ასეთი მაგალითები გვხვდება შვეიცარიაში, იტალიის რესპუბლიკასა და რუმინეთში, ხოლო 1993 წელს განხორციელებული რეფორმამდე გვხვდებოდა ბელგიაში, ისევე როგორც, შვედეთში, 1970 წლის რეფორმამდე. შესაბამისად იმ ქვეყნებში (და როგორც არსებული პრაქტიკა ცხადყოფს, ისინი აბსოლუტურ უმრავლესობას წარმოადგენენ), სადაც ე.წ. ორმაგი პასუხისმგებლობა არ გვხვდება, მთავრობის ფორმირებაში<sup>351</sup> მხოლოდ ქვედა პალატა მონაწილეობს. მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად გერმანელებმა შემოიღეს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. სწორედ ამავე მოტივით, ბელგიაშიც, 1993 წლის კონსტიტუციური ცვლილებებით გააუქმეს ე.წ. ინვესტიტურის კენჭისყრა, შემოიღეს

<sup>349</sup> დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 298-299.

<sup>350</sup> Diermier, D., Eraslan H., Merlo A., Bicameralism and Government Formation, in Quarterly Journal of Political Science, 2007, 2: P., 229, იხ., <http://he6.web.rice.edu/Papers/bicameralism-qjps.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>351</sup> ბოსნიასა და ჰერცეგოვინაში მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების პრიცედურაში მხოლოდ ქვედა პალატა მონაწილეობს. თუმცა, უნდობლობის გამოცხადების უფლება ორივე პალატას აქვს მინიჭებული. იხ., ხალხთა პალატის რეგლამენტი (IV თავი) - “Пословник Представничког дома Парламентарне скупштине босне и херцеговине”, <https://www.parliament.ba/data/dokumenti/pdf/Poslovnik%20doma%20naroda%20sr.pdf>, ასევე, იხ., წარმომადგენელთა პალატის რეგლამენტი (VI თავის „გ“ განყოფილება) - “Rules of Procedure of the House of Representatives of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, <http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/New2015/BH%20RoP%20HoR%2079-14.pdf>, [25. 05.2017].

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი და გააუქმეს მთავრობის ზედა პალატასთან პასუხისმგებლობის განმსაზღვრელი ნორმები.<sup>352</sup>

ავტორთა ნაწილის მიერ განხორციელებული კვლევა ადასტურებს, რომ ე.წ. „ორმაგი პასუხისმგებლობა“ ამცირებს მთავრობის საქმიანობის ხანგრძლივობას<sup>353</sup> და ზრდის სამთავრობო კოალიციებს.<sup>354</sup> მთავარი არსი მდგომარეობს იმაში, რომ მთავრობის ფორმირება და პოლიტიკის წარმოება შესაძლებელია უკავშირდებოდეს პოლიტიკაში არსებულ მოთამაშეთა რაოდენობასა და მათ მდგომარეობას პარლამენტში. ე.წ. „ორმაგი პასუხისმგებლობის“ მექანიზმი გავლენას ახდენს პროცესზე, იმდენად რამდენადაც, თუ *status quo*-ს შესანარჩუნებლად ორივე პალატის თანხმობაა საჭირო, შედეგად მთავრობა შედარებით უფრო არასტაბილურია. მკვლევართა ნაწილის აზრით აღნიშნულის თავიდან ასაცილებლად საჭირო გახდება უფრო დიდი კოალიციების (*super-majority*) ჩამოყალიბება.<sup>355</sup> კოალიციური მთავრობა მოკლებულია პარლამენტზე ზემოქმედების ისეთ შესაძლებლობებს, როგორც ეს ერთპარტიულ მთავრობას გააჩნია. იგი იძულებულია კომპრომისზე წავიდეს, პოლიტიკური ლავირების კურსს დაადგეს საპარლამენტო უმრავლესობის პარტიებთან, მაგრამ ეს გზა ნაკლებად ეფექტურია და მაშასადამე, მთავრობის შედარებით სისუსტის მაჩვენებელი.<sup>356</sup>

საინტერესო ვითარება დაფიქსირდა 2008 წელს იტალიის პარლამენტში, როდესაც მოქმედ პრემიერ-მინისტრი რომანო პროდი საკმაოდ მნიშვნელოვან უმრავლესობას ფლობდა ქვედა პალატაში, თუმცა სენატში უმრავლესობის შესაქმნელად ესაჭიროებოდა ე.წ. მუდმივი სენატორების მხარდაჭერა.<sup>357</sup>

თანამედროვე სახელმწიფოთა პრაქტიკა ადასტურებს, რომ მთავრობა, რომელსაც გააჩნია უმრავლესობა ორივე პალატაში (აკონტროლებს მათ) გაცილებით უფრო ხანგრძლივი დროის განმავლობაში ფუნქციონირებს, ვიდრე ის მთავრობა, რომელსაც ასეთი უმრავლესობა არ გააჩნია.<sup>358</sup> აქვე

<sup>352</sup> იხ., *Diermeier D., Eraslan H., Merlo A., Coalition government and comparative constitutional design, European Economic Review 46 (2002), 894.*

<sup>353</sup> *Tsebelis G., "Veto Players and Institutional Analysis." Governance 13: 2000, 441–474, ციტ., Diermier. D., Eraslan H., Merlo, Bicameralism and Government Formation, in Quarterly Journal of Political Science, 2007, 229.*

<sup>354</sup> *Lijphart, A., Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries. New Haven: Yale University Press. 1984, ასევე იხ., Sjölín, M., Coalition Politics and Parliamentary Power. Lund: Lund University Press, 1993. ციტ., Diermier. D., Eraslan H., Merlo A., Bicameralism and Government Formation, in Quarterly Journal of Political Science, 2007, 229.*

<sup>355</sup> *Diermier. D., Eraslan H., Merlo A., Bicameralism and Government Formation, in Quarterly Journal of Political Science, 2007, 228.*

<sup>356</sup> *მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი I, თბილისი 1996, 155.*

<sup>357</sup> *Gigliotti A., bicameralismo perfetto e sistema maggioritario: un connubio da scindere, 2, იხ., [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/temi\\_attualita/parlamento/013\\_gigliotti.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/parlamento/013_gigliotti.pdf), [25. 05.2017].*

<sup>358</sup> *Druckman J. N., M.F. Thies, The importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration, By the Midwest Political Science Association, 2002, 1-5.*

განხორციელებული კვლევის ავტორებმა კიდევ ერთი მცირე, თუმცა მნიშვნელოვანი გარემოებას მიაქციეს ყურადღება, რომლის თანახმადაც, პარტია, რომელიც უფლებამოსილია ჩამოაყალიბოს მთავრობა, ცდილობს კოალიციაში შევიდეს სხვა პარტიასთან (პარტიებთან) იმ მიზნით, რომ შექმნას მსხვილი “oversized” კოალიცია, რაც უზრუნველყოფს პარლამენტის ზედა პალატაშიც მის უმრავლესობას.<sup>359</sup>

იტალიაში, სადაც ორივე პალატაა ჩართული მთავრობის ფორმირებაში მოქმედი კონსტიტუციის მიღებიდან (1947 წელი) დღემდე, ანუ თითქმის 70 წლის განმავლობაში, 70-ზე მეტი მთავრობა შეიცვალა,<sup>360</sup> რაც ბუნებრივია ვერ იქნება შეფასებული დადებითად.<sup>361</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ იტალიაში, მთავრობის დაშლას წინ უძღვოდა არა უნდობლობის გამოცხადება, არამედ სამთავრობო პარტიებში არსებული აზრთა სხვადასხვაობა და მის შემადგენლობაში მყოფი სხვადასხვა სუბიექტებს შორის არსებული უთანხმოება<sup>362</sup>, რის შედეგადაც იშლებოდა კოალიციები და რესპუბლიკის პრეზიდენტი, მისთვის კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, აყალიბებდა ახალ მთავრობას.

ავტორთა ნაწილი, კიდევ ერთ გარემოებაზე ამახვილებს ყურადღებას და აცხადებს, რომ იმ პარტიისათვის მთავრობის ფორმირების უფლების მინიჭება, რომელმაც, მართალია არჩევნებში გამარჯვება მოიპოვა, თუმცა არა მკვეთრი უპირატესობით, შესაძლოა გარკვეული რისკების შემცველი იყოს. სწორედ ამ გადასახედიდან უყურებდნენ ბელგიისა და შედეგში რესპუბლიკაში განხორციელებული რეფორმის ავტორები და მსჯელობენ დღეს იტალიაში. ორმაგი პასუხისმგებლობა, აღიარებული იყო როგორც ხელშემწყობი ფაქტორი ე.წ. „სუპერ-უმრავლესობის“ მთავრობისა. მოცემულის გაუქმების შემთხვევაში მან შესაძლოა ტიპიური შემთხვევამდე მიგვიყვანოს: მცირე უპირატესობით გამარჯვებული მთავრობის ჩამოყალიბებამდე.<sup>363</sup>

ის თუ როგორია პარლამენტის შემადგენლობა, როგორც აღინიშნა, საკმაოდ დიდი გავლენა შეუძლია ქონდეს მთავრობის ფორმირებაზე და უკვე ჩამოყალიბებული მთავრობის სტაბილურობაზე. თავის მხრივ, პარლამენტის შემადგენლობაზე ერთგვარ გავლენას ახდენს ის, თუ როდის ტარდება არჩევნები. იმ შემთხვევაში თუ ორივე პალატის არჩევნები ერთი და იმავე

<sup>359</sup> Druckman J. N., M.F. Thies, The importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration, By the Midwest Political Science Association, 2002, 1-5.

<sup>360</sup> იხ., <http://www.governo.it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/i-governi-nelle-legislature/192>, [25. 05.2017].

<sup>361</sup> იტალიაში, დაახლოებით, საშუალოდ 300 დღის განმავლობაში ინარჩუნებს მთავრობა უფლებამოსილებას, მაშინ როდესაც სხვა ქვეყნებში ეს მაჩვენებელი გაცილებით მაღალია ხოლმე. იხ., Diermeier D., Eraslan H., Merlo A., Colition government and comparative constitutional design., European Economic Review 46 (2002), 895.

<sup>362</sup> პეგორარო ლ., ევროპასა და რეგიონებს შორის: იტალიის რთული მმართველობა, ზ. მაჭარადის თარგმანი, ზ. მაჭარადისა და დ. გუგენავას რედაქტორობით, დავით ბატონოშვილის სამართლის ინსტიტუტი, Alma Mater Studiorum, Universita di Bologna, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, 2016, 80.

<sup>363</sup> Druckman J. N., Thies M.F., The importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration, By the Midwest Political Science Association, 2002. 1-5.



დროს ტარდება, ბუნებრივია პალატები მსგავსი პოლიტიკური კონიუქტურით დაკომპლექტდება, ხოლო იმ შემთხვევაში თუ, არჩევნები სხვადასხვა დროს ტარდება შედეგები, რა თქმა უნდა, გამონაკლისი შემთხვევების გარდა, იქნება განსხვავებული. აქვე უნდა გამახვილდეს ყურადღება კიდევ ერთ გარემოებაზე - ორპალატიანი პარლამენტის პალატები შესაძლოა განსხვავებული ვადით იყვნენ არჩეულნი.

თუმცა, ამ წესს არ ექვემდებარება იტალიის რესპუბლიკა, სადაც თითოეული პალატა აირჩევა ხუთი წლით<sup>364</sup> და სადაც პალატების ასარჩევად განსაზღვრული საარჩევნო სისტემა მნიშვნელოვნად არ განსხვავდება ერთმანეთისგან. ამგვარივე ვითარება გვხვდება რუმინეთშიც, სადაც ორივე პალატისთვის დადგენილი საარჩევნო სისტემა მსგავსია, უმნიშვნელო სხვაობით.<sup>365</sup>

არსებითი ხასიათის გავლენა შეიძლება ქონდეს, ასევე, პალატების საარჩევნო სისტემას. როგორც ცნობილია მაჟორიტარული სისტემა ხელს უწყობს მსხვილი პარტიების არსებობას, ხოლო პროპორციული სისტემა კი პირიქით. ბუნებრივია, ე.წ. „ორმაგი პასუხისმგებლობის“ პირობებში მნიშვნელოვანია ის თუ ნდობის პროცედურაში რამდენი პოლიტიკური სუბიექტია ჩართული. რა თქმა უნდა, თითოეული მათგანს თავისი ინტერესი და პოლიტიკური დღის წესრიგი გააჩნია.

ერთი სიტყვით, მთავრობის ინვესტიტურის პროცესში ორივე პალატის და, მათ შორის, ზედა პალატის ჩართულობის ფორმა და ხარისხი, გავლენას ახდენს მის შემდგომ სტაბილურობაზე.<sup>366</sup>

სტაბილურობასთან დაკავშირებით, გასათვალისწინებელია ის გარემოება, თუ რა ფორმით ხდება ორივე პალატის დაკომპლექტება და დროის რა მონაკვეთში. თუ პალატები სხვადასხვა ფორმით კომპლექტდება, სხვადასხვა ინტერესების გამომხატველია და განსხვავებულ დროს ტარდება მისი არჩევნები, ამ შემთხვევაში ბუნებრივია შესაძლოა მთავრობის ფორმირების პროცესი საკმაოდ გართულდეს და გარკვეული გავლენა ქონდეს, აგრეთვე, მის შემდგომ სტაბილურ საქმიანობაზე. შესაძლოა, სხვადასხვა ინტერესების გამომხატველი პალატების მიერ მთავრობის ფორმირებისათვის დღის წესრიგში დადგეს კოალიციური მთავრობის ჩამოყალიბების საჭიროება. თუმცა მონოლითური უმრავლესობისგან განსხვავებით, შეიძლება კოალიცია დაიშალოს, რომელიმე კონკრეტული სუბიექტი (სხვადასხვა პოლიტიკური მოტივით) გავიდეს კოალიციიდან და შესაბამისად, მთავრობის ნდობის საკითხი ეჭვქვეშ დადგეს.

<sup>364</sup> იხ., იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუციის მე-60 მუხლი, Costituzione della Repubblica Italiana, იხ., ვებგვერდზე: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>365</sup> იხ., Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti, settembre 2013, n. 54, a cura di Marcelli F., Tutinelli R., Roma, 2013, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>366</sup> იხ., Diermeier D., Eraslan H., Merlo A., Coalition government and comparative constitutional design., European Economic Review 46 (2002), 895.

#### 4.2.3. მთავრობის ფორმირების კომპეტენციით აღჭურვილი პალატები

საერთოდ, საკადრო უფლებამოსილებების თვალსაზრისით, ბიკამერალური პარლამენტის ზედა პალატა, როგორც წესი, ქვედა პალატის მსგავსად აღჭურვილია თანამდებობის პირთა პირდაპირი დანიშვნისა თუ დანიშვნაზე თანხმობის მიცემის უფლებამოსილებით. ტრადიციულად, აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირების პროცესი ქვედა პალატის კომპეტენციად განისაზღვრება ხოლმე, მაშინ როდესაც ზედა პალატის საკადრო კომპეტენციებს ფლობს არააღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის პირთა განწესებისას.<sup>367</sup> თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს კვლავინდებურად, შეერთებული შტატების კონსტიტუცია, რომელიც განსაზღვრავს, რომ სწორედ სენატი გასცემს თანხმობას მინისტრების დანიშვნაზე.

შესაძლოა, რიგ შემთხვევებში, სხვა ფუნქციებთან მიმართებაში, თუნდაც იგივე საკანონმდებლო პროცესში, ქვედა პალატა მეტი უფლებამოსილებით იყოს აღჭურვილი, თუმცა მთავრობის მიმართ ნდობის გამოცხადებისას ზედა პალატა ქვედა პალატის მსგავსად თანამონაწილეობდეს. ამის მაგალითია რუმინეთი, სადაც 2003 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შემდეგ კანონშემოქმედებით საქმიანობაში ქვედა პალატა უფრო ძლიერი ფუნქციებით აღიჭურვა, ვიდრე ზედა პალატა, თუმცა რუმინეთის კონსტიტუციის 102-ე მუხლმა<sup>368</sup> განსაზღვრა, რომ მთავრობის პროგრამა და სრული შემადგენლობა განიხილება დეპუტატთა პალატისა და სენატის გაერთიანებულ სხდომაზე და ნდობას უცხადებენ დეპუტატთა და სენატორთა ხმების უმრავლესობით.

კონსტიტუციური სისტემებისა და კონკრეტული ორგანოების ეფექტურობა გულისხმობს (მოითხოვს) მოდელის ანალიზს. განსაკუთრებით სასარგებლოა აღნიშნული, როდესაც ხდება კომპარატივისტული კვლევის განხორციელება. თუ გადავხედავთ, თუნდაც იგივე, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების კონსტიტუციებს, გარკვეულ სახელმწიფოებისთვის უცხოა იგივე ნდობა-უნდობლობის მექანიზმი, ის წრე, რომელიც მოიცავს ამომრჩეველს-პარლამენტს-მთავრობას, შესაბამისად მოცემულ სახელმწიფოებში მთელ რიგ შემთხვევებში პალატები გვევლინებიან ტერიტორიული ერთეულების ინტერესების წარმომდგენლად, რომელნიც თავის მხრივ განმსაზღვრელ როლსაც კი თამაშობენ ხოლმე პოლიტიკის დაგეგმვარების საკითხში და ხშირად საკმაოდ მძლავრ საპირწონეს წარმოადგენენ აღმასრულებელი ხელისუფლებისა. მაგალითისთვის შესაძლოა მოყვანილ იქნეს, იგივე, საფრანგეთის კონსტიტუციის 24-ე მუხლი, რომლის თანახმად საფრანგეთის სენატი ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენელი პალატაა, თუმცა პრაქტიკულად ის პოლიტიკური ფუნქციის განმხორციელებელი ორგანოა, რომელსაც აქვს გაწონასწორების ფუნქცია და

<sup>367</sup> იხ., *ევრაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა.*, ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 20.

<sup>368</sup> Constitution of Romania, იხ., <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [25. 05.2017].

აღმასრულებლის კონტროლის მექანიზმები.<sup>369</sup> ასევე აღსანიშნავია შეერთებული შტატების სენატი, რომელიც საკმაოდ ძლიერ ზედა პალატად მოიაზრება და გარკვეული სახით ჩართულია აღმასრულებელი ხელისუფლების დაკომპლექტების საკითხში.

ამდენად, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური პრაქტიკის ანალიზი გვაჩვენებს, რომ არჩევანი საკმაოდ მრავალფეროვანია. მართალია შეინიშნება გარკვეული ხასიათის საერთო მახასიათებლები (მაგალითად როგორც წესი ქვედა პალატაა ჩართული ნდობის პროცედურებში), ტენდენციები (იმ სისტემის რეფორმირების, სადაც ზედა პალატა ჯერ კიდევ მონაწილეობს ნდობის პროცესში) და ა.შ. თუმცა, რაიმე ერთიანი, ყველასათვის მისაღები მოდელი ბუნებრივია არ არსებობს და ის დიდწილად დამოკიდებულია, როგორც აღინიშნა, იმ როლზე, რომელსაც მას კონსტიტუცია ანიჭებს.

#### 4.2.4. ორივე პალატის თანამონაწილეობა მთავრობის ფორმირების პროცესში

##### 4.2.4.1. პროცესში მონაწილე პალატები

პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ სახელმწიფოთა უმრავლესობაში, მთავრობის ფორმირებაში მხოლოდ ქვედა პალატა მონაწილეობს. ე.წ. ორმაგი პასუხისმგებლობით აღჭურვილი მთავრობები დღეის მდგომარეობით ევროპის კონტინენტზე, პრინციპში, იტალიისა და რუმინეთის რესპუბლიკების გარდა გვხვდება, ასევე, შვეიცარიაში. აღსანიშნავია იაპონია, სადაც, მართალია ორივე – წარმომადგენელთა და მრჩეველთა – პალატაა ჩართული მთავრობის ფორმირების პროცესში, თუმცა თუ ორივე მათგანი ვერ შეთანხმდა, მაშინ უპირატესობა ქვედა პალატას ენიჭება.

იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 94-ე მუხლის თანახმად, მთავრობამ უნდა მიიღოს ორივე პალატის ნდობა. თითოეული პალატა ნდობას უცხადებს ან უარს ამბობს ნდობის გამოცხადებაზე სახელობითი კენჭისყრით მიღებული მოტივირებული რეზოლუციით. მთავრობის ფორმირებიდან არა უმეტეს ათი დღის ვადაში იგი (მთავრობა) ნდობის მისაღებად წარედგინება პალატებს. „იტალიის კონსტიტუციის აღნიშნული მუხლი უნდა ითქვას, რომ პრაქტიკულად უნიკალურ მოდელს გვთავაზობს თანამედროვე საკონსტიტუციო პრაქტიკაში“<sup>370</sup>... სადაც მთავრობას ესაჭიროება ორივე პალატის ნდობა, ორივე პალატის თანხმობა კანდიდატურაზე, რის არარსებობის შემთხვევაში შესაძლებელია კრიზისის გამოწვევა. ბუნებრივია

<sup>369</sup> Pastore F., Decentralizzazione autonomistica e assetto del bicameralismo nella V repubblica Francese, 34, იხ., [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0096\\_pastore.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0096_pastore.pdf), [25. 05.2017].

<sup>370</sup> Gigliotti A., Bicameralismo perfetto e sistema maggioritario: un connubio da scindere, 1, იხ., [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/temi\\_attualita/parlamento/013\\_gigliotti.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/parlamento/013_gigliotti.pdf), [25. 05.2017].

სხვა სახელმწიფოებში მოცემული სახის კრიზისის საფრთხე ნაკლებია ან საერთოდ არ არსებობს, რამდენადაც მთავრობას ნდობა მხოლოდ ერთი პალატიდან ესაჭიროება.

„შეერთებულ შტატებში (სადაც, მოქმედი საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელიდან გამომდინარე ნდობის მექანიზმი არ გვხვდება) საკმაოდ ხშირია ე.წ. „გაყოფილი მთავრობა“ თუმცა, იქ, ერთი რაც შეიძლება მოხდეს არის ის, რომ გაჭირდეს პრეზიდენტის მიერ განსაზღვრული პოლიტიკის წარმოება, მაგრამ საკითხი პარალიზებამდე არ მიდის. გერმანიის ფედერაციაშიც ბუნდესრატის ოპოზიციონერობამ მაქსიმუმ შესაძლოა გაართულოს აღმასრულებლის მიერ ინიცირებული კანონპროექტების დამტკიცება, რამდენადაც აღმასრულებელი ქვედა პალატის მიმართ არის პოლიტიკურად პასუხისმგებელი. რაც შეეხება იტალიის რესპუბლიკას, თუ დაფიქსირდა შემთხვევა, როდესაც ორივე პალატაში სხვადასხვა პოლიტიკური უმრავლესობა არის ან ძლიერ განსხვავებული, ამ მდგომარეობას ქვეყანა სერიოზულ პოლიტიკურ კრიზისამდე მიჰყავს.<sup>371</sup>

აღნიშნული მოვლენის მაგალითები შესაძლოა იტალიის რესპუბლიკის უახლესი ისტორიიდანაც მოვიყვანოთ. მაგალითად ვითარება, რომელიც შეიქმნა 2006 წლის არჩევნების შედეგად, სადაც რომანო პროდის მთავრობა ფლობდა საკმაოდ მნიშვნელოვან უმრავლესობას ქვედა პალატაში, ხოლო სენატის შემთხვევაში მისი უმრავლესობა დამოკიდებული იყო იმ სენატორებზე, რომელთაც სიცოცხლის მანძილზე აქვს სენატორობის უფლება.<sup>372</sup>

მართალია იტალიაში კრიზისი არაერთხელ დაფიქსირდა თუმცა, ინსტიტუციურ პარალიზებამდე საკითხი არ მისულა ორის მიზეზის გამო – ერთი რამდენადაც ორივე პალატა პრაქტიკულად ერთნაირად ირჩევა და მეორე დაკავშირებულია იმ პრაქტიკასთან, რომლის თანახმადაც მთავრობა ყალიბდებოდა ცენტრისტული კოალიციების მიერ. თუმცა, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ მოცემული ორივე საფუძველი დღესდღეობით არ გვხვდება, რამდენადაც იტალიაში გარკვეულწილად სახეზეა ორი პოლიტიკური პოლუსი, რომელიც საშუალებას იძლევა მოხდეს ე.წ. *democrazia d'alternanza*.<sup>373</sup> აღსანიშნავია, რომ 2014 წლის 22 თებერვლიდან 2016 წლის 12 დეკემბრამდე<sup>374</sup> იტალიის რესპუბლიკის პრემიერ-მინისტრის თანამდებობას იკავებდა მატეო

<sup>371</sup> *Gigliotti A.*, *Bicameralismo perfetto e sistema maggioritario: un connubio da scindere*, 1, იხ., [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/temi\\_attualita/parlamento/013\\_gigliotti.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/parlamento/013_gigliotti.pdf), [25. 05.2017].

<sup>372</sup> *იქვე*, 2.

<sup>373</sup> იტალიის შემთხვევაში, კიდევ ერთხელ უნდა აღინიშნოს 2005 წელს განხორციელებული ცვლილებები საარჩევნო კანონში და 2006 წლის თანმდევი შედეგები. იხ., *Gigliotti A.*, *bicameralismo perfetto e sistema maggioritario: un connubio da scindere*. 2, იხ., [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/temi\\_attualita/parlamento/013\\_gigliotti.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/parlamento/013_gigliotti.pdf), [25. 05.2017].

<sup>374</sup> 2016 წლის 12 დეკემბრიდან დღემდე, იტალიის რესპუბლიკის პრემიერ-მინისტრი გახლავთ პაოლო ჯენტილონი. იხ., იტალიის მთავრობის ვებგვერდი: <http://www.governo.it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/i-governi-nelle-legislature/192>, [25. 05.2017].

რენცი რაც, ისტორიული გამოცდილების გათვალისწინებით, ერთგვარი სტაბილურობის შემცველი მონაცემია.

იტალიაში ბიკამერალური პარლამენტის არსებული სისტემის რეფორმირების მცდელობა ჯერ კიდევ გასული საუკუნის სამოციანი წლებიდან დაიწყო, თუმცა დღემდე პრაქტიკულად უშედეგოდ. როგორც ჩანს, მოცემული მაინც აუცილებლად გასავლელი გზაა. თუმცა არსებობს მთელი რიგი ფაქტორები, რომლებმაც შესაძლოა დაბლოკონ მოცემული საკითხის გატანა. იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილებების განხორციელება, რომელიც ზემოაღნიშნული საკითხის რეფორმირებისათვის სავალდებულოა, უადრესად დიდ დროს, კომპლექსურ მექანიზმებს (მათ შორის რეფერენდუმზე მხარდაჭერას) და კონსოლიდაციას მოითხოვს. ე.წ. „ორმაგი პასუხისმგებლობის“ საკითხი მხოლოდ ფასადური ცვლილებებით ვერ შემოიფარგლება და ის საჭიროებს მთლიანად იტალიური ბიკამერალური სისტემის რეფორმირებას. სწორედ ერთ-ერთი ასეთი რეფორმის განხორციელებისას (რომელიც ითვალისწინებდა არსებული ძლიერი ზედა პალატის ცვლილებას, პარლამენტის წევრთა რაოდენობის შემცირებას, სახელმწიფო აპარატისთვის განკუთვლილი ხარჯების შემცირებას და ა.შ.) რეფერენდუმზე მიღებული უარყოფითი შედეგის გათვალისწინებით<sup>375</sup> პრემიერ-მინისტრი რენცი გადადგა დაკავებული თანამდებობიდან.

თუმცა, ზემოხსენებული საფრთხის პარალელურად უნდა ითქვას, რომ ბიკამერალური პარლამენტის დადებით მახასიათებლებზე საუბრისას, სხვა მთელ რიგ ფაქტორებთან ერთად, ხშირად სწორედ სახელმწიფოს მართვის პროცესში ხვადასხვა ჯგუფების ჩართულობის მნიშვნელობაზე მიუთითებენ. როდესაც განსხვავებული წარმომადგენლობის პრინციპებზე აგებული პალატები მონაწილეობს მთავრობის ფორმირების პროცესში, შესაძლოა ორივე პალატას შორის კონსენსუსის მიღწევა შედარებით უფრო რთული აღმოჩნდეს. მთავრობა, რომელიც აკონტროლებს პარლამენტში უმრავლესობას გაცილებით სტაბილურია, ვიდრე ის რომელსაც პარლამენტისგან ასეთი მხარდაჭერა არ გააჩნია. მოცემული ფაქტი უბიძგებს პოლიტიკის მწარმოებელ პარტიას გაითვალისწინოს ზედა პალატის უმრავლესობის პოზიცია.

აღნიშნული საგულისხმოა, არამხოლოდ იმ ქვეყნებისთვის, სადაც ზედა პალატა საკმაოდ დიდი უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი, არამედ იმ ქვეყნებისთვისაც, სადაც მართალია შესაძლოა მთავრობა პირდაპირ დაკავშირებული არ იყოს ზედა პალატასთან და მხოლოდ ქვედა პალატამ გამოუცხადოს მის საგარეო და საშინაო პოლიტიკას ნდობა, თუმცა შესაძლოა მოცემული პოლიტიკის წარმოებისთვის მისაღები აუცილებელი კანონპროექტები დარჩეს პროექტებად თუ ზედა პალატის მიერ არ იქნა გაზიარებული და მიღებული.

<sup>375</sup> რეფერენდუმთან დაკავშირებით იხ., [http://www.repubblica.it/static/speciale/2016/referendum/costituzionale/?refresh\\_cens](http://www.repubblica.it/static/speciale/2016/referendum/costituzionale/?refresh_cens), [25. 05.2017].

გარდა იტალიისა, რუმინეთშიც პარლამენტის ორივე პალატაა ჩართულია ნდობის პროცედურაში. კონსტიტუციის 102-ე მუხლის (რომელიც მთავრობის ინვესტიტურის საკითხს აწესრიგებს) პირველივე პუნქტი განმარტავს, რომ რუმინეთის პრეზიდენტი პარლამენტში უმრავლესობის მქონე პარტიასთან კონსულტაციის შემდეგ წარმოადგენს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, ხოლო თუ არ არსებობს ამგვარი უმრავლესობა, კონსულტაცია იმართება პარლამენტში წარმოდგენილ პარტიებთან. აღნიშნული მუხლის მეორე პუნქტის თანახმად, პრემიერ-მინისტრის კანდიდატი მისი წარდგენიდან 10 დღის ვადაში პარლამენტისგან ითხოვს მთავრობის პროგრამისა და სრული შემადგენლობისათვის ნდობის ვოტუმის გამოცხადებას. მესამე პუნქტის თანახმად, მთავრობის პროგრამა და სრული შემადგენლობა განიხილება დეპუტატთა პალატისა და სენატის გაერთიანებულ სხდომაზე. პარლამენტი მთავრობას ნდობას უცხადებს დეპუტატთა და სენატორთა ხმების უმრავლესობით.<sup>376</sup>

შვეიცარიის კონფედერაციის ფედერალური კონსტიტუციის თანახმად, კონფედერაციის უმაღლესი მმართველობითი და აღმასრულებელი ორგანოს<sup>377</sup> – ფედერალური საბჭოს წევრები აირჩევიან ფედერალური კრების მიერ, ეროვნული საბჭოს ყოველი სრული განახლებისას.<sup>378</sup>

ერთგვარად განსხვავებულია იაპონიაში მოქმედი მოდელი, სადაც მართალია ორივე პალატაა ჩართული ფორმირების პროცესში, თუმცა ქვედა პალატა მაინც სარგებლობს ერთგვარი უპირატესობით. იაპონიაში პრემიერ-მინისტრს პარლამენტი ნიშნავს თავის შემადგენლობიდან. მისი წამოყენება ხდება პარლამენტის თითოეული პალატის მიერ. მაგრამ, თუ წარმომადგენელთა პალატა და მრჩეველთა პალატა ვერ შეთანხმდებიან კანდიდატურის თაობაზე, ან თუ მრჩეველთა პალატამ 10 დღის ვადაში ვერ მიიღო გადაწყვეტილება წარმომადგენელთა პალატის მიერ წარდგენილ კანდიდატურასთან დაკავშირებით, მაშინ წარმომადგენელთა პალატის გადაწყვეტილება საბოლოოდ ჩაითვლება.<sup>379</sup>

<sup>376</sup> Constitution of Romania, იხ., <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [25. 05.2017].

<sup>377</sup> იხ., შვეიცარიის კონფედერაციის ფედერალური კონსტიტუციის 174-ე მუხლი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 604.

<sup>378</sup> იხ., შვეიცარიის კონფედერაციის ფედერალური კონსტიტუციის 175-ე მუხლის მე-2 პარაგრაფი 198-ე მუხლთან ერთობლიობაში, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 175.

<sup>379</sup> *მელქაძე ო.*, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი I, გამომცემლობა „უფლება“, თბილისი, 1996, 143, ასევე იხ., იაპონიის კონსტიტუციის 67-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც, „პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წარდგენა ხდება პარლამენტის რეზოლუციით პარლამენტის წევრთა რიცხვიდან. ეს წარდგენა წინ უნდა უსწრებდეს პარლამენტის ყველა სხვა საქმეს. თუ წარდგენის შესახებ წარმომადგენელთა პალატამ და მრჩეველთა პალატამ მიიღეს განსხვავებული რეზოლუციები და თუ შეთანხმება არ იქნა მიღწეული არც კანონით

აღსანიშნავია ასევე ბრიტანული მოდელი, სადაც მთავრობის დაკომპლექტებაში მხოლოდ ქვედა პალატაა ჩართული, თუმცა ამ უკანასკნელს თეორიულად ყოველთვის შეუძლია ლორდათა პალატასაც მიმართოს ე.წ. *matter of confidence* საკითხზე შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების თაობაზე. თანამედროვე პერიოდში ამის მხოლოდ ერთი შემთხვევა დაფიქსირდა – 1993 წლის 1 დეკემბერს – როდესაც ლორდათა პალატამ კენჭისყრაზე ჩააგდო ოპოზიციის მიერ დაყენებული უნდობლობის საკითხი.<sup>380</sup>

#### 4.2.4.2. პალატების მონაწილეობის ფორმები

ორივე პალატის მონაწილეობის პირობებში, თითოეული პალატა ინდივიდუალურად განიხილავს და კენჭს უყრის ხოლმე ნდობის გამოცხადების საკითხს.

ასე მაგალითად, იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 94-ე მუხლის თანახმად, მთავრობის ფორმირებიდან არა უმეტეს ათი დღის განმავლობაში იგი ნდობის მისაღებად წარედგინება პალატებს. თუ რომელს უნდა წარედგინოს თავდაპირველად შემადგენლობა წყდება თანმიმდევრულად, იმისდა მიხედვით თუ წინა შემთხვევაში რომელი იყო პალატებს შორის პირველი. თუ მაგალითად, დეპუტატთა პალატა – მაშინ მორიგ ჯერზე ქვედა პალატაში დაიწყება პროცედურები.<sup>381</sup> პროცესის გაადვილების მიზნით მთავრობის წევრები პროგრამას ერთ-ერთ პალატაში კითხულობენ, ხოლო მეორე პალატაში პროგრამის ასლი იგზავნება. ნდობას, როგორც ითქვა, ორივე პალატა თანმიმდევრობით უცხადებს. ერთადერთხელ, 1978 წლის მარტის კენჭისყრა ერთდროულად ორივე პალატაში გაიმართა საგანგებო მიზეზის გამო (აღლო მოროს გატაცებიდან გამომდინარე).<sup>382</sup>

როგორც აღინიშნა, შვეიცარიაში ფედერალური საბჭოს წევრები აირჩევიან ფედერალური კრების მიერ. ეროვნული საბჭო და კანტონების საბჭო გაერთიანებული ფედერალური კრების სახით, ეროვნული საბჭოს თავმჯდომარის ხელმძღვანელობით ერთობლივ მოსმენებს ატარებენ

---

გათვალისწინებული ორივე პალატის გაერთიანებულ სხდომაზე ან თუ მრჩეველთა პალატამ არ მიიღო წარდგენის შესახებ გადაწყვეტილება წარმომადგენელთა პალატის მიერ მისი წარდგენიდან ათი დღის განმავლობაში, პარლამენტის მუშაობაში შესვენების დროს ჩაუთვლელად, წარმომადგენელთა პალატის გადაწყვეტილება ხდება პარლამენტის გადაწყვეტილება“. იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადაამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 209;

<sup>380</sup> Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti, a cura di Marcelli F., Tutinelli R., Roma, 2013, n. 54, 192, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>381</sup> იხ., იტალიის რესპუბლიკის სენატის რეგლამენტის 161-ე მუხლი, “Regolamento del Senato”, იხ., <https://www.senato.it/1043>, [25. 05.2017].

<sup>382</sup> იხ., *ლოვო ფ.*, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მთარგმნელები: ნ., ცქიტიშვილი და მ., ბალავაძე, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი, 2002, 500.

არჩევნებთან დაკავშირებით, მათ შორის კონფედერაციის პრეზიდენტის და ფედერალური საბჭოს ვიცე-პრეზიდენტის.<sup>383</sup> აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ეროვნული საბჭო შედგება 200 დეპუტატისგან,<sup>384</sup> ხოლო კანტონების საბჭო კანტონების 46 წარმომადგენლისგან.<sup>385</sup> არჩევისათვის საჭიროა საარჩევნო ხმების აბსოლუტური უმრავლესობის (ე.ი. ძალაში მყოფი ბიულეტენების 50%-ზე მეტის) მოპოვება.<sup>386</sup> მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციის თანახმად ორივე პალატა თანასწორუფლებიანია, მათ შორის ზემოაღნიშნული ნორმები, მაინც განსაზღვრავენ ერთგვარ ფაქტობრივ უპირატესობას ეროვნული საბჭოს სასარგებლოდ.

ორივე პალატის თანამონაწილეობით ხდება პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წამოყენება იაპონიაში. იმ შემთხვევაში თუ ორივე პალატამ განსხავებული რეზოლუციები მიიღეს და თუ შეთანხმება არ იქნა მიღწეული არც კანონით გათვალისწინებული ორივე პალატის გაერთიანებულ სხდომაზე ან თუ მრჩეველთა პალატამ არ მიიღო წარდგენის შესახებ გადაწყვეტილება წარმომადგენელთა პალატის მიერ მისი წარდგენიდან ათი დღის განმავლობაში, წარმომადგენელთა პალატის გადაწყვეტილება ხდება პარლამენტის გადაწყვეტილება.<sup>387</sup> აღნიშნულის თანახმად, თავდაპირველად ორივე პალატა ცალ-ცალკე იღებს გადაწყვეტილებას, შემდეგ თუ ეს გადაწყვეტილებები ერთმანეთს არ დაემთხვა იკრიბება შეთანხმებელი კომისია და საბოლოოდ, თუ ვერ მოხდა შეთანხმება წარმომადგენელთა პალატის გადაწყვეტილება ითვლება გადამწყვეტად.

რუმინეთის კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „მთავრობის პროგრამა და სრული შემადგენლობა განიხილება დეპუტატთა პალატისა და

---

<sup>383</sup> იხ., შვეიცარიის კონფედერაციის ფედერალური კონსტიტუციის 157-ე მუხლის პირველი პარაგრაფის „ა“ ქვეპუნქტი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 600.

<sup>384</sup> შვეიცარიის კონფედერაციის ფედერალური კონსტიტუციის 149-ე მუხლის პირველი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 598.

<sup>385</sup> შვეიცარიის კონფედერაციის ფედერალური კონსტიტუციის 150-ე მუხლის პირველი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 598.

<sup>386</sup> იხ., ასევე *პალერი ვ.*, შვეიცარიის კონსტიტუცია, შედარებით კონტექსტში, ინგლისურიდან თარგმნეს თეიმურაზ და ნინო ბაქრაძეებმა, უნივერსალი თბილისი, 2012, 162.

<sup>387</sup> იხ., იაპონიის კონსტიტუციის 67-ე მუხლი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 209; ასევე იხ., *ლოუო ფ.*, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მთარგმნელები: ნ., ცქიტიშვილი და მ., ბალავაძე, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი, 2002, 387, ასევე *მელქაძე ო.*, და მისი გუნდი, წიგნი XII, 190.



სენატის გაერთიანებულ სხდომაზე. პარლამენტი მთავრობას ნდობას უცხადებს დეპუტატთა და სენატორთა<sup>388</sup> ხმების უმრავლესობით.

#### 4.2.5. მთავრობის ფორმირების მონოკამერალური პროცედურები ბიკამერალურ პარლამენტში

ბიკამერალური პარლამენტის მოწინააღმდეგენი ხშირად მიუთითებენ, რომ არსებულ სისტემაში ხშირ შემთხვევებში ხდება ფუნქციათა დუბლირება<sup>389</sup> (განსაკუთრებით უნიტარულ სახელმწიფოებში), გადაწყვეტილებების მიღებისას დამახასიათებელია შედარებით უფრო ხანგრძლივი პროცედურული წესები, რაც თანამედროვე სახელმწიფოებისთვის ესოდენ სახიფათოა.<sup>390</sup> ჯერ კიდევ „სამოციანი წლების შუა პერიოდიდან ევროპაში სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის ძირითადი ორიენტირი შეიცვალა. გერმანულ ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში ეს ეტაპი „აქტიური სახელმწიფოს“ ან „აქტიური პოლიტიკის“ სახელით არის ცნობილი.“<sup>391</sup> XX საუკუნის სამოცდაათიანი წლების ბოლოდან სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირების მთავარ ორიენტირად მოქნილი სახელმწიფოს იდეა იქცა.<sup>392</sup> ოთხმოციანი წლების ბოლოდან რეფორმის ორიენტირად კვლავინდებურად მოქნილი სახელმწიფოს იდეა იყო, თუმცა აქცენტი კეთდება კერძო სექტორის მართვის თავისებურებებზე. ახალი საჯარო მენეჯმენტი, კერძო სექტორის მსგავსად, შიდა პროცესების ოპტიმირებაზეა გადასული, აქცენტები კეთდება სწრაფ და მოქნილ საქმისწარმოებაზე.<sup>393</sup> „ახალი საჯარო ადმინისტრაციის კონცეფციაში განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს პასუხისმგებლობის დეცენტრალიზაციას. ეს ეხება, როგორც პოლიტიკისა და საჯარო ადმინისტრაციის, ისე უშუალოდ

<sup>388</sup> რუმინეთის დეპუტატთა პალატის წევრთა რაოდენობა 136 დეპუტატს შეადგენს, ხოლო სენატორთა – 329-ს. იხ., რუმინეთის პარლამენტის ვებგვერდი: [http://www.parlament.ro/index\\_en.html](http://www.parlament.ro/index_en.html), [25. 05.2017].

ასევე იხ., ვებგვერდები: [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2261\\_A.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2261_A.htm) და [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2262\\_A.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2262_A.htm), [25. 05.2017].

<sup>389</sup> დუბლირების დაუშვებლობაზე ჯერ კიდევ კელზენი უთითებდა და განმარტავდა, რომ თითოეული პალატა განსხვავებულ ინტერესებს უნდა გამოხატავდნენ, რათა თავიდან ავიცილოთ ერთი პალატის მიერ მეორის უსარგებლო დუბლირება. იხ., *Крылов Б., С., Парламент буржуазного Государства – М., 1963, 69, ციტ., Сравнительное корпоративное право, отв., ред., В., Е., Чиркин, Российская Академия Наук Институт Государства и Права, москва, Международные Отношения 2002, 302.*

<sup>390</sup> *De VergoTTini G., Diritto Costituzionale, Bologna CEDAM, 2010, 462.*

<sup>391</sup> *Werner J., Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance?, in Koning, K. (Hrsg.), Deutche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2002, S. 288. ციტ., იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, 92.*

<sup>392</sup> *იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო და თანამედროვე ადმინისტრაცია, „ბონა კაუზა“, 2009, 93.*

<sup>393</sup> *იქვე, 94-99.*

საჯარო ადმინისტრაციის ფარგლებში ხელმძღვანელ რგოლსა და ქვემდგომ რგოლს შორის ურთიერთობის საკითხს.<sup>394</sup>

აღსანიშნავია, ასევე ის მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი ცვლილებები, რომელებმაც განსაკუთრებული გავლენა იქონია თანამედროვე სახელმწიფოს ბუნებაზე და რომელიც დაკავშირებულია გლობალიზაციასთან, რეგიონალიზაციასთან, ინდივიდუალიზაციასთან და პლურალიზაციასთან.<sup>395</sup> გლობალიზაციისა და ინტერნაზიონალიზაციის შედეგად პოლიტიკის განხორციელების არეალი გაფართოვდა. ის აღარ არის სახელმწიფოს კონკრეტული ტერიტორიული საზღვრებით შემოფარგლული.<sup>396</sup> სხვათაშორის, სწორედ ამ საკითხზე ახდენდა აპელირებას რუმინეთის პრეზიდენტი, როდესაც ითხოვდა ბიკამერალური პარლამენტის რეფორმირებას და ხაზს უსვამდა ევროპარლამენტის როლს, როგორც ბალანსისა და გაწონასწორების ბერკეტის.<sup>397</sup>

სახელმწიფოთა უმრავლესობაში, როგორც აღინიშნა, ქვედა პალატას არის აღჭურვილი უფლებით მონაწილეობა მიიღოს მთავრობის ფორმირებაში და გამოუცხადოს ან არ გამოუცხადოს მას ნდობა. ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად, „რესპუბლიკის პრეზიდენტი ნიშნავს მთავრობის თავმჯდომარეს, მისი წარდგინებით – მთავრობის სხვა წევრებს და აძლევს მათ სამინისტროებისა და სხვა უწყებების საქმიანობის მიმართულებებს.<sup>398</sup> „დანიშნვიდან არა უმეტეს ოცდაათ დღეში მთავრობა უნდა წარსდგეს დეპუტატთა პალატის წინაშე და მოითხოვოს ნდობის გამოცხადება.“<sup>399</sup>

ასევე მხოლოდ ქვედა პალატაა ჩართული ნდობის პროცესში პოლონეთის რესპუბლიკაშიც, სადაც კონსტიტუციით დადგენილია, რომ „პრემიერ-მინისტრი რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ დანიშნვიდან 14 დღის ვადაში სეიმს წარუდგენს მინისტრთა საბჭოს საქმიანობის პროგრამას ნდობის

<sup>394</sup> იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო და თანამედროვე ადმინისტრაცია, „ბონა კაუზა“, 2009, 102.

<sup>395</sup> დაწვრილების იხ., Benz A., Der modern Staat, 2001, S. 223 ff., იხ. იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, 112.

<sup>396</sup> იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, 121.

<sup>397</sup> დაწვრილებით იხ., წინამდებარე ნაშრომის 4.6. ნაწილი.

<sup>398</sup> იხ., ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 68-ე მუხლის მეორე პუნქტი, Constitution of the Czech Republic, იხ., ვებგვერდზე: [http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke\\_dni=4.8.2016&O=10](http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke_dni=4.8.2016&O=10), [25. 05.2017].

<sup>399</sup> იხ., ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 68-ე მუხლის მეხუთის მესამე პუნქტი. ამავე მუხლის მეოთხე პუნქტის თანახმად, თუ დეპუტატთა პალატა ახლად დანიშნულ მთავრობას არ გამოუცხადებს ნდობას, კვლავ განხორციელდება მე-2 და მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული მოქმედებები. თუ დეპუტატთა პალატა ამ შემთხვევაშიც არ გამოუცხადებს მთავრობას ნდობას, რესპუბლიკის პრეზიდენტი დეპუტატთა პალატის თავმჯდომარის წინადადებით ნიშნავს მთავრობის თავმჯდომარეს. იმავე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, „სხვა შემთხვევაში, რესპუბლიკის პრეზიდენტი მთავრობის თავმჯდომარის წინადადებით ნიშნავს და გამოიწვევს მთავრობის სხვა წევრებს და გადასცემს მათ სამინისტროებისა და სხვა მმართველობის დაწესებულებების ხელმძღვანელობას. Constitution of the Czech Republic, იხ., ვებგვერდზე: [http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke\\_dni=4.8.2016&O=10](http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke_dni=4.8.2016&O=10), [25. 05.2017].

ვოტუმის მისაღებად. ნდობის ვოტუმის შესახებ გადაწყვეტილებას სეიმი იღებს ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით დეპუტატთა კანონიერი რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის დასწრებით.<sup>400</sup>

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის თანახმად, „ფედერალური კანცლერი ფედერალური პრეზიდენტის წინადადებით აირჩევა ბუნდესტაგის მიერ, დებატების გარეშე.“<sup>401</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ ბუნდესრატი აღნიშნულ პროცედურაში პირდაპირ არ მონაწილეობს, ის მნიშვნელოვან როლს ასრულებს მთავრობის საქმიანობაში. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის თანახმად, ბუნდესრატის მეშვეობით მიწები მონაწილეობენ ფედერაციის კანონმდებლობაში და მართვაში და ევროპული კავშირის საქმეებში.<sup>402</sup> ბუნდესრატი შედგება მიწის მთავრობების წევრებისაგან, რომლებსაც ნიშნავენ და ათავისუფლებენ მთავრობები. მიწები შეიძლება წარმოადგენილი იყვნენ მათი მთავრობების სხვა წარმომადგენლებით.<sup>403</sup> ფედერაციული მთავრობის წევრებს უფლება აქვთ, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში ვალდებულნი არიან, მონაწილეობა მიიღონ ბუნდესრატის და მისი კომიტეტის სხდომებში. მათ ნებისმიერ დროს უნდა მოუსმინონ.<sup>404</sup> ფედერალური მთავრობა ვალდებულია მიაწოდოს ინფორმაცია ბუნდესრატს მიმდინარე საქმეების თაობაზე. ავტორთა მოსაზრებით, ამ ფუნქციებიდან გამომდინარე ბუნდესრატის პოლიტიკური როლი არც თუ ისე მეორეხარისხოვანია, რასაც

<sup>400</sup> იხ., პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 154-ე მუხლის მე-2 პუნქტი. ასევე აღსანიშნავია ამავე მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის საფუძველზეც, „თუ პირველი ნაწილის თანახმად არ დაინიშნება მინისტრთა საბჭო ან მე-2 ნაწილით დადგენილი წესით ვერ მიიღებს იგი ნდობის ვოტუმს, პირველი და მე-2 ნაწილებით განსაზღვრული ვადების გასვლიდან 14 დღის ვადაში სეიმი ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით დეპუტატთა კანონიერი რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის დასწრებით ირჩევს პრემიერ-მინისტრს და მის მიერ წარმოდგენილ მინისტრთა საბჭოს წევრებს. რესპუბლიკის პრეზიდენტი ნიშნავს ამ გზით არჩეულ მინისტრთა საბჭოს და იღებს მის წევრთა ფიცს. The Constitution of the Republic of Poland, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [25. 05.2017].

<sup>401</sup> იხ., გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 63-ე მუხლის პირველი პუნქტი. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ძირითადი კანონის 64-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ფედერალური მინისტრები ინიშნებიან და თავისუფლდებიან ფედერალური პრეზიდენტის მიერ ფედერალური კანცლერის წინადადებით. იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2006.

<sup>402</sup> იხ., გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 50-ე მუხლი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2006.

<sup>403</sup> იხ., გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 51-ე მუხლის პირველი პუნქტი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2006.

<sup>404</sup> იხ., გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 53-ე მუხლი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2006.

მოწმობს აგრეთვე სხვადასხვა დროს ჩამოყალიბებული კოალიციები სწორედ ასეთი პოლიტიკური უმრავლესობის მოპოვების მიზნით.<sup>405</sup> აღნიშნული კოალიციები სხვადასხვა დროსა და ვითარებაში ხვადასხვა მიზნით იქმნებოდნენ, არა მარტო ცენტრალურ, არამედ ასევე მიწების დონეზე. თუმცა, პრაქტიკულად ყველა შემთხვევაში ისინი უკავშირდებოდნენ ფედერალურ დონეზე მისაღებ გადაწყვეტილებებს. გერმანიის ფედერაციაში, მართალია ბუნდესრატი განეკუთვნება სუსტ ზედა პალატებს (როგორც ითქვა, ავტორთა ნაწილი მას საერთოდ არც კი მიაკუთვნებს პარლამენტის სტრუქტურას) პირდაპირ არ მონაწილეობს მთავრობის ფორმირებასა და ნდობის პროცედურაში, თუმცა მისი პოლიტიკური წონა რთულია ითქვას, რომ უმნიშვნელოა, გამომდინარე იმ როლიდან, რომელიც მას ფედერაციის ძირითადი კანონით აქვს მინიჭებული.<sup>406</sup>

მხოლოდ ქვედა პალატა – სახელმწიფო სათათბირო – მონაწილეობს ნდობის პროცედურაში რუსეთის ფედერაციაშიც, სადაც კონსტიტუცია ადგენს, რომ „...მთავრობის თავმჯდომარე ინიშნება რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტის მიერ სახელმწიფო სათათბიროს თანხმობით“.<sup>407</sup>

ესპანეთის სამეფოს კონსტიტუციის 99-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „კონგრესის<sup>408</sup> დეპუტატთა შემადგენლობის ყოველი განახლების შემდეგ ან კონსტიტუციით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში მეფე პარლამენტში წარმოდგენილი პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებთან კონსულტაციის შემდეგ კონგრესის თავმჯდომარის მეშვეობით წამოაყენებს კანდიდატურას მთავრობის თავმჯდომარის თანამდებობაზე.“<sup>409</sup> იმავე მუხლის მეხუთე პუნქტის თანახმად, „თუ მთავრობის თავმჯდომარის დანიშვნაზე

<sup>405</sup> იხ., *Pezzini B.*, *Il Bundesrat della Germania Federale*, Milano 1990, 95-130.

<sup>406</sup> გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ბუნდესრატის ფუნქციებსა და პოლიტიკურ მნიშვნელობაზე დაწვრილებით იხ., *Pezzini B.*, *Il Bundesrat della Germania Federale*, Milano 1990, 95-130

<sup>407</sup> იხ., რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის 111-ე მუხლის პირველი პუნქტი, Конституция Российской Федерации, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.constitution.ru/index.htm>, [25. 05.2017].

<sup>408</sup> ესპანეთის სამეფოს კონსტიტუციის 66-ე მუხლის თანახმად, „გენერალური კორტესები წარმოადგენს ესპანეთის ხალხს და შედგება დეპუტატთა კონგრესისა და სენიატისგან“, *Constitucion Espanola*, იხ., [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons\\_espa.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf), [25. 05.2017].

<sup>409</sup> წამოყენებული კანდიდატი, დეპუტატთა კონგრესის მიერ განსახილველად შეიტანს იმ მთავრობის პოლიტიკურ პროგრამას, რომლის ჩამოყალიბებაც მას აქვს განზრახული და ითხოვს პალატის ნდობას (კონსტიტუციის 99-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). თუ დეპუტატთა კონგრესი თავის წევრთა ხმების აბსოლუტური უმრავლესობით გამოუცხადებს ნდობას წარდგენილ კანდიდატს, მეფე ინიშნავს მას მთავრობის თავმჯდომარედ. თუ მითითებული უმრავლესობა არ იქნა მიღებული, მაშინ იგივე წინადადება თავიდან იქნება დაყენებული კენჭისყრაზე პირველი დაყენებიდან ორმოცდარვა საათის შემდეგ და ნდობა მიღებულად ითვლება ხმათა უბრალო უმრავლესობით (კონსტიტუციის 99-ე მუხლის მე-3 პუნქტი). თუ ხელახლად კენჭისყრაზე არ იქნება მიღებული ნდობა ინვესტიტურის შესახებ, მომდევნო კენჭისყრა წარმოებს წინა პუნქტებით გათვალისწინებული წესით ხდება ახალი წინადადების წარდგენა (კონსტიტუციის 99-ე მუხლის მე-4 პუნქტი), იხ., ესპანეთის სამეფოს კონსტიტუცია, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, კავშირი „იურისტების სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2006.

პირველი კენჭისყრიდან ორთვიანი ვადის გასვლის შემდეგ ვერცერთი კანდიდატი ვერ მიიღებს კონგრესის ნდობას, მეფე კონგრესის თავმჯდომარის თანხმობით დაითხოვს ორივე პალატას და ნიშნავს ახალ არჩევნებს.“ კონსტიტუციის მე-100 მუხლის თანახმად,<sup>410</sup> „მთავრობის დანარჩენი წევრები თანამდებობაზე ინიშნებიან და თავისუფლდებიან მეფის მიერ მთავრობის თავმჯდომარის წარდგინებით“.

იმ როლიდან და ფუნქციიდან გამომდინარე, რომელიც კონსტიტუციით ირლანდიის ზედა პალატას აქვს მინიჭებული, ლოგიკურია მისი ამორციხვა ნდობის პროცედურიდან. ირლანდიის კონსტიტუციის თანახმად, „მთავრობა პასუხისმგებელია ირლანდიის წარმომადგენელთა პალატის წინაშე,“ და საერთოდ არ მონაწილეობს ნდობის პროცედურაში.<sup>411</sup> ერთი რაც შეიძლება ითქვას, არის ის, რომ შესაძლოა (და ისიც მხოლოდ გარკვეული კატეგორია) მინიტრები იყვნენ სენატის წევრები.<sup>412</sup> თუმცა, ეს პრაქტიკაც საკმაოდ იშვიათია.<sup>413</sup>

მხოლოდ ქვედა პალატაა (სახელმწიფო კრების, *Drzavni Zbor*) ჩართული მთავრობის ფორმირებაში, ასევე, სლოვენიაში. კონსტიტუციის 111-ე მუხლის თანახმად,<sup>414</sup> „მთავრობის თავმჯდომარე სახელმწიფო კრების მიერ აირჩევა დეპუტატთა საერთო რაოდენობის ხმათა უმრავლესობით, თუ კონსტიტუციით სხვა რამ არ არის დადგენილი.“

ზემოაღნიშნული მაგალითები ცხადყოფს, რომ სახელმწიფოთა უმრავლესობისთვის გაცილებით მიმზიდველია მოდელი, სადაც ნდობის პროცედურებთან მიმართებაში მხოლოდ ქვედა პალატა მონაწილეობს. ეს გარემოება შესაძლოა რამდენიმე მიზეზით იყოს განპირობებული. ერთი, თუ გადავხედავთ თანამედროვე ტენდენციებს, ის მიმართულია გაცილებით სწრაფი და ეფექტური პროცედურებისკენ (ბუნებრივია შესაბამისი კონტროლის მექანიზმებისა და დაბალანსებული სისტემის პირობებში). იგივეს მოწმობს ის ტენდენცია, რომელიც დაკავშირებულია ბიკამერალურ

<sup>410</sup> Constitucion Espanola, იხ.,

[http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons\\_espa.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf), [25. 05.2017].

<sup>411</sup> იხ., ირლანდიის კონსტიტუციის 28-ე მუხლის მე-4 პუნქტი. იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2007, 279.

<sup>412</sup> იხ., ირლანდიის კონსტიტუციის 28-ე მუხლის მე-7 პუნქტი. იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2007, 279.

<sup>413</sup> იხ., ირლანდიის სენატის ვებ-გვერდი: <http://www.oireachtas.ie/parliament/about/seanad/>, [25. 05.2017].

<sup>414</sup> სლოვენიის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2007, 965.

პარლამენტში საკანონმდებლო პროცედურის განხორციელებასთან.<sup>415</sup> მეორე მხრივ, დღესდღეობით, იგივე ფედერაციულ რესპუბლიკებში, რომლისთვისაც ორპალატიანი პარლამენტი დამახასიათებელ ელემენტს წარმოადგენს, ზედა პალატა გვევლინება ფედერაციული ერთეულების წარმომადგენელ პალატად და მხოლოდ ქვედა პალატა აირჩევა ხოლმე პირდაპირი წესით, პროპორციული სისტემის საფუძველზე. ის გვევლინება მთელი ელექტორატის და არა რომელიმე ტერიტორიული ერთეულის წარმომადგენლობით პალატად. შეიძლება ითქვას, რომ მსგავსი ვითარება გვხვდება რეგიონალურ და მთელ რიგ უნიტარულ სახელმწიფოებშიც.

### 4.3. უნდობლობის ვოტში ბიკამერალურ პარლამენტში

#### 4.3.1. უნდობლობის ვოტუმის ფორმები.

##### 4.3.1.1. უნდობლობის დესტრუქციული ვოტში

მთავრობის პასუხისმგებლობის თვალსაზრისით ლიტერატურაში და ემპირიულ რეალობაშიც, განასხვავებენ უნდობლობის ვოტუმის ორ ფორმას: დესტრუქციულსა და კონსტრუქციულს. პირველი უფრო ხშირია და მარტივი. დესტრუქციული ვოტუმისთვის, რომელიც გულისხმობს მოქმედი მთავრობის გადაყენებასა და ახლის ფორმირების პროცესის დაწყებას ან რიგგარეშე არჩევნების გამართვას, საჭიროა დამსწრე დეპუტატთა უმრავლესობის მხარდაჭერა. ზოგიერთი ქვეყანა ნეგატიურ ვოტუმს უფრო რთულს ხდის, მოითხოვს რა არანაკლებ დეპუტატთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერას (დანია, იტალია), სხვა ქვეყნები კი განსაზღვრავენ დეპუტატთა უმრავლესობის მხარდაჭერას იმისთვის, რომ მომდევნო კენჭისყრაზე დაისვას საკითხი (შვედეთი).<sup>416</sup>

ინგლისური სიტყვა *desrtructive* ქართულად დამანგრეველს, გამანადგურებელს, მავნეს, საზიანოს ნიშნავს, რაც გარკვეულწილად გამოხატავს უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმის მნიშვნელობას.<sup>417</sup> უნდობლობის „დესტრუქციული ვოტუმის“ (ნულოვანი უპირატესობის ვოტუმის) საფრთხის (მთავრობათა ხშირი ცვლა რაც, შესაბამისად, პოლიტიკური სისტემის არასტაბილურობას

<sup>415</sup> დაწერილებით იხ., *მაჭარაძე ზ.*, საკანონმდებლო პროცესი საზღვარგარეთის ქვეყნების ბიკამერალურ პარლამენტებში, სარჩევი №1-2 (3-4) თბილისი, 2012.

<sup>416</sup> *Hazan R.Y.*, Analysis: Israel's new constructive vote of no-confidence იხ. <[https://knesset.gov.il/spokesman/eng/PR\\_eng.asp?PRID=11200](https://knesset.gov.il/spokesman/eng/PR_eng.asp?PRID=11200)>, ციტ., *ცანავა ლ.*, მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები: კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა და საქართველოს კანონმდებლობა, სადისერტაციო ნაშრომი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი 2015, 208.

<sup>417</sup> *კაველიძე ე.*, უნდობლობის ვოტში, როგორც მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმა, სამართლის ჟურნალი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, №2, 2014, 72.

განაპირობებდა) გააზრებამ საფუძველი ჩაუყარა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის აღმოცენებას.<sup>418</sup>

იმ ათზე მეტი ევოპული სახელმწიფოს კონსტიტუციებიდან, რომლებიც უნდობლობის დესტრუქციულ ვოტუმს ითვალისწინებს, მხოლოდ ნაწილში ფუნქციონირებს ბიკამერალური პარლამენტი. თავის მხრივ, არაერთგვაროვანი მიდგომა შეინიშნება უნდობლობის პროცედურებში ჩართული პალატებთან დაკავშირებით. სახელმწიფოთა ნაწილში ორივე პალატაა ჩართული უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმის პროცედურებში (მაგალითად იტალია, რუმინეთი, ნიდერლანდები), ხოლო ნაწილში კი – მხოლოდ ერთი პალატა ქვედა პალატის სახით (მაგალითად რუსეთის ფედერაცია).

#### 4.3.12. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი

საპარლამენტო ტიპის ქვეყნებში, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება, როგორც წესი მთავრობის ხელშია, მისი არასტაბილურობა ბუნებრივია დამაფიქრებელი და შემაშფოთებელი მოვლენა იყო, რის შედეგადაც გადაწყვიტეს პარლამენტარიზმის რაციონალიზირება.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გათვალისწინება გერმანიის ფედერაციის ძირითად კანონში სწორედ მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველყოფის მოტივით იყო განპირობებული. იდეა, რომლის არსიც იმაში მდგომარეობს, რომ ბუნდესტაგს შეუძლია უნდობლობა გამოუცხადოს ფედერალურ კანცლერს თავისი წევრების უმრავლესობის მიერ მისი შემცველის არჩევით.<sup>419</sup> უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმისგან განსხვავებით, კონსტრუქციული ვოტუმი მთავრობის სტაბილურობის და სისტემის რაციონალიზაციის მიზანს ემსახურება,<sup>420</sup> რის გამოც გერმანული ნოვაცია შემდგომში ევროპის ძალიან ბევრმა სახელმწიფომ გაიზიარა.<sup>421</sup>

„რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი არის კონსტიტუციური მექანიზმებისა და პროცედურების ერთობლიობა, რომელიც გამიზნულია კაბინეტის სტაბილურობის განსამტკიცებლად ისე, რომ შენარჩუნებული იყოს საპარლამენტო სისტემის ძირითადი თავისებურებები მთავრობის პოლიტიკაზე საკანონმდებლო ზედამხედველობის ჩათვლით.“<sup>422</sup> საპარლამენტო რეჟიმში

<sup>418</sup> ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი თამანდროვე ევროპაში და მისი ქართული გაგება, თბილისის ღია სასწავლო უნივერსიტეტი, თბილისი, 2016, 15.

<sup>419</sup> მელქაძე ო., რამიშვილი ნ., გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1999, 116.

<sup>420</sup> თორდია გ., ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელი საქართველოში მიმდინარე საკონსტიტუციო ცვლილებების ჭრილში, ჟურნ. „მართლმსაჯულება“, №3, 2011, 51.

<sup>421</sup> Tanchev E., Parliamentarism Rationalized, East European Constitutional Review, Vol. 2, № 1, 1993, 33.

ციტ., სტატიიდან: გეგენაუა დ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდიას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, №1, 2013, 329-330.

<sup>422</sup> ტანჩევი ე. რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 38-39.

მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთობის რაციონალიზაციის მცდელობა პირველად პირველი მსოფლიო ომის მერე შექმნილ კონსტიტუციებში გამოჩნდა. იმპერიის ნანგრევებზე ახალი სახელმწიფოები წარმოიშვა, რომლებიც ცდილობდნენ სამართლებრივად ჩამოეყალიბებინათ და რაციონალური ფორმით წარემართათ ის წესები, რაც ჩვეულების მიხედვით არსებობდა ევროპის უკვე საპარლამენტო სისტემად ჩამოყალიბებულ სახელმწიფოებში. ამ პერიოდში აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ დიდი უნდობლობა არსებობდა, რაც იმდროინდელ კონსტიტუციებში აისახა კიდევ. თუმცა, ეს რაციონალიზაცია მარცხით დასრულდა, არ გაამართლა რა პარლამენტის ზედმეტად გაძლიერებამ. მუდმივი კრიზისები ხშირად იწვევდნენ მთავრობის პარალიზებას ან ხელს უწყობდნენ ფაშიზმის ლეგალურ მოსლვას.<sup>423</sup>

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთობის რაციონალიზაციის მეორე ტალღა დაიწყო. ამ შემთხვევაში ევროპის კონტინენტის დიდი ქვეყნების მიზანი იყო სამთავრობო სტაბილურობის უზრუნველყოფა.<sup>424</sup> კაბინეტისა და პარლამენტის ხშირი კრიზისების თავიდან ასაცილებლად ძირეული ცვლილებები შეიტანეს პარლამენტის მუშაობის წესებში, ჯერ ომის შემდეგ დასავლეთ ევროპის კონსტიტუციონალიზმში, ხოლო შემდეგ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის აღმოცენებადი დემოკრატიების კონსტიტუციებში.<sup>425</sup>

იმ სახელმწიფოებში, სადაც ახალი კონსტიტუციები იქმნებოდა (მხოლოდ მრავალპარტიულ ქვეყნებში), გაჩნდა იდეა, რომ შესაძლო სამთავრობო არასტაბილურობის თავიდან ასაცილებლად, ინსტიტუციური გზებით ეცადათ, არ დაეშვათ სამთავრობო კრიზისი.<sup>426</sup> „ამ მიზნით სახელმწიფოებმა ინსტიტუციური ჩარჩოს მოწესრიგებით სცადეს სამთავრობო კრიზისის თავიდან აცილება.“<sup>427</sup> ეს ძირითადად აისახა, ერთი მხრივ, მთავრობის ფორმირების პროცესში, მთავრობისათვის მაქსიმალურად დიდი საპარლამენტო უმრავლესობის უზრუნველყოფის გზით, რათა ასეთი უმრავლესობით შექმნილმა მთავრობამ დიდხანს და სტაბილურად იარსებოს. მეორე მხრივ, პარლამენტარები იძულებულები არიან კარგად დაფიქრდნენ

<sup>423</sup> *ტანხევი ე.* რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 39.

ასევე იხ., *ცანავა ლ.*, მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები: კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა და საქართველოს კანონმდებლობა, სადისერტაციო ნაშრომი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი 2015, 71.

<sup>424</sup> *ლოლო ფ.* პარლამენტარიზმი, ფრანგულიდან თარგმანი ბალანჩივაძე მ., ცქიტიშვილი ნ., საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი, 2005, 102.

<sup>425</sup> *ტანხევი ე.* რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 39.

<sup>426</sup> *პაკტე. პ., მელენ-სუკრამანიანი, ფ.* კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოლოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 225.

<sup>427</sup> იხ., *ცანავა ლ.*, მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები: კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა და საქართველოს კანონმდებლობა. სადისერტაციო ნაშრომი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი 2015, 76-77.



მთავრობის გადაყენების საკითხის დასმამდე. მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენებას წინ უძღვის მრავალი ფორმალობა.<sup>428</sup>

რაციონალიზაციის შედეგად მთავრობა იძულებული არაა გადადგეს, როდესაც უმნიშვნელო საკითხებთან დაკავშირებით ის ექცევა უმცირესობაში. თუ საპარლამენტო სისტემა რაციონალიზებულია, მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი შეიძლება დადგეს მხოლოდ კონსტიტუციით დადგენილ, დეტალურად და ზუსტად მითითებულ პირობებში.<sup>429</sup> კლასიკური საპარლამენტო სისტემის პირობებში კი, კაბინეტის მიერ შემოტანილი კანონპროექტის უარყოფა ავტომატურად აყენებს კითხვის ნიშნის ქვეშ მთავრობის შემდგომი საქმიანობისა და ფუნქციონირების კანონიერებას.<sup>430</sup>

„ამასთან, პარლამენტარიზმის რაციონალიზაცია გამოიხატა ორი მიმართულებით. იგი, ერთი მხრივ, შეეხო კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ურთიერთობებს, მთავრობის ფორმირებასა და დაშლას, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობას, მეორე მხრივ, რაციონალიზაცია განიცადა პოლიტიკურმა ფაქტორებმაც, როგორცაა, საარჩევნო სისტემის გამართულობა.“<sup>431</sup>

„კონსტიტუცია უნდა უზრუნველყოფდეს ხელისუფლებათა ძალაუფლების გაწონასწორებას და ყველაზე „ცუდ“ ხელისუფლებასაც არ უნდა აძლევდეს საშუალებას, ავნოს სახელმწიფოს.“<sup>432</sup> იგი უნდა იყოს ისეთი პოლიტიკურ-სამართლებრივი დოკუმენტი, რომელიც „საშუალებას მისცემს საზოგადოებას, მშვიდობიანად გადაჭრას რთული და კონფლიქტური საკითხები.“<sup>433</sup> სწორედ ამ პრინციპთა გათვალისწინებით, მეორე მსოფლო ომის შემდეგ გერმანიამ ძალაუფლების გამიჯვნისა და შეკავება-გაწონასწორების სისტემის საკმაოდ მძლავრი მექანიზმები ჩააღო თავის ძირითად კანონში,<sup>434</sup> რომელთაგან ცალკე

<sup>428</sup> იხ., პაკტე, პ., *მელენ-სუკრამანიანი, ფ.*, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოტოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 225, ასევე იხ., *ცანავა ლ.*, მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები: კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა და საქართველოს კანონმდებლობა, სადისერტაციო ნაშრომი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი 2015, 77.

<sup>429</sup> დაწვრილებით იხ., პაკტე, პ., *მელენ-სუკრამანიანი, ფ.*, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოტოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 221.

<sup>430</sup> *ცანავა ლ.*, მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები: კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა და საქართველოს კანონმდებლობა, სადისერტაციო ნაშრომი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი 2015, 77.

<sup>431</sup> *იქვე*, 77.

<sup>432</sup> *ხმაღაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნაღბანდოვი ალ., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ.*, საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშრობათა შორის, საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, დემოკრატიისა და არჩევნების ხელშეწყობის საერთაშორისო ინსტიტუტი, თბილისი, 2005, 12.

<sup>433</sup> *შვარცი პ.*, კონსტიტუციის მშენებლობის საფეხურები, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, 1, 2009, 7.

<sup>434</sup> *Steinack K.*, The Impact of Multi-Party Government on Parliament-Executive Relations - Examples from Abroad, Paper Presented at the Australasian Study of Parliament Group, Annual Conference 2011, The Executive

Versus the Parliament - Who Wins?, Melbourne, Parliament House, 6-8 October, 2011, 3.

აღნიშვნის ღირსია გერმანული ნოვაცია მთავრობისადმი უნდობლობის ახალი – კონსტრუქციული მექანიზმი.<sup>435</sup>

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მთავარი იდეა დაფუძნდა 1949 წლის გერმანიის ძირითადი კანონის 67-ე მუხლით,<sup>436</sup> და ის, როგორც კონსტიტუციონალიზმის ერთგვარი მონაპოვარი,<sup>437</sup> გერმანიის შემდეგ არაერთი ქვეყნის კონსტიტუციაში აისახა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი განმტკიცებულია ესპანეთის (1978 წლიდან), უნგრეთის (1990 წლიდან), სლოვენის (1991 წლიდან), პოლონეთის (1992 წლიდან), ბელგიისა (1994 წლიდან) და ისრაელის (2001 წლიდან) კონსტიტუციებში. მნიშვნელოვანია, რომ არც ერთ დასახელებულ ქვეყანაში არ მომხდარა 67-ე მუხლის პირდაპირი, სიტყვასიტყვითი რეცეფცია.<sup>438</sup>

აქვე უნდა ითქვას, რომ ხსენებული ქვეყნების აბსოლუტურ უმრავლესობაში ფუნქციონირებს ორპალატიანი პარლამენტი (გარდა ისრაელისა და უნგრეთის რესპუბლიკებისა) და თითოეულ ამ სახელმწიფოში, პრაქტიკულად, მხოლოდ ქვედა პალატაა ჩართული შესაბამის პროცედურებში. ზედა პალატა საერთოდ არ მონაწილეობს მასში, რაც გარკვეულწილად პარლამენტარიზმის რაციონალიზაციის პროცესს უკავშირდება და მიმართულია, ერთი მხრივ, მთავრობის სტაბილურობისკენ და, მეორე მხრივ, თავად ზედა პალატების ახლებული როლის განსაზღვრისკენ. აღნიშნული მდგომარეობისგან, განსხვავებული ვითარება გვხვდება, როგორც დავინახეთ, იმ ქვეყნებში სადაც უნდობლობის არა კონსტრუქციული, არამედ დესტრუქციული მოდელი მოქმედებს. მთელ რიგ ქვეყნებში, მეტ-ნაკლები ჩართულობით, პრაქტიკულად ორივე პალატა მონაწილეობს უნდობლობის პროცედურაში.

### 4.3.2. დესტრუქციული ვოტუმი ბიკამერალურ პარლამენტში

ევროპული საპარლამენტო სისტემებისთვის არაერთ სახელმწიფოში გვხვდება უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმი. რა თქმა უნდა, მათ შორის მხოლოდ

---

ციტ., სტატიიდან: *გვეგნავა დ.*, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდიას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, №1, 2013, 329-330

<sup>435</sup> *Ebke W. F., Finkin M. W. (eds.)*, Introduction to German Law, Kluwer Law International, 1996, 61.

ციტ., სტატიიდან: *გვეგნავა დ.*, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდიას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, №1, 2013, 329-330.

<sup>436</sup> *Maciej P.*, German and Polish Constructive Vote of No Confidence. Governance or Divergence? Jagiellonian University in Krakow, Poland, Vilniaus universitetas, Vilnius, 2013, 254. ციტ. *კაველიძე ე.* უნდობლობის ვოტუმი, როგორც მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმა, სამართლის ჟურნალი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, №2, 2014, 76.

<sup>437</sup> *ჯიბლაშვილი ზ.*, იხ., სტატია ვებ-გვერდზე: [http://www.resonancedaily.com/index.php?id\\_rub=11&id\\_artc=3645](http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645), [25. 05.2017].

<sup>438</sup> *ცანავა ლ.*, მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები: კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა და საქართველოს კანონმდებლობა, სადისერტაციო ნაშრომი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი 2015, 80.

ნაწილში ფუნქციონირებს ბიკამერალური საკანონმდებლო სტრუქტურა. თუმცა, აქვე უდნა აღინიშნოს, რომ დესქტუქციული უნდობლობის პროცედურაში ორივე პალატა უფრო ხშირ შემთხვევაშია ჩართული.

უნდობლობის პროცედურაში ორივე პალატაა ჩართული იტალიის რესპუბლიკაში, სადაც ძლიერი, თანაბარი უფლებამოსილებებით აღჭურვილი ბიკამერალური საკანონმდებლო ორგანო ფუნქციონირებს. იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 94-ე მუხლით<sup>439</sup> დადგენილია, რომ მთავრობა საჭიროებს ორივე პალატის ნდობას. თითოეული პალატა ნდობას უცხადებს ან უარს ამბობს ნდობის გამოცხადებაზე სახელობითი კენჭისყრით მიღებული მოტივირებული რეზოლუციით. მთავრობის ფორმირებიდან არა უმეტეს ათი დღის ვადაში იგი ნდობის მისაღებად წარედგინება პალატებს. მთავრობის რომელიმე წინადადების წინააღმდეგ ერთი ან ორივე პალატის მიერ ხმის მიცემა არ იწვევს მთავრობის სავალდებულო გადადგომას. უნდობლობის რეზოლუცია ხელმოწერილ უნდა იყოს პალატის წევრთა არანაკლებ ერთი მეთედის მიერ და არ შეიძლება დადგეს განხილვაზე მისი შეტანიდან სამი დღის ვადაში.

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ დღემდე იტალიაში 70-ზე მეტი მთავრობა შეიცვალა.<sup>440</sup> 1993 აპრილისა და აგვისტოს რეფორმებამდე მთავრობები იქმნებოდა და იშლებოდა პარლამენტს მიღმა დადებული შეთანხმებებისა და მათ შორის არსებული უთანხმოების შედეგად. ამიტომაც გაჩნდა 1993 წელს არჩევნების წესის შეცვლის გზით რეჟიმის ფუნქციონირების რეფორმის სურვილი.<sup>441</sup>

როგორც ითქვა, იტალიის რესპუბლიკაში ორივე პალატა მონაწილეობს, როგორც ნდობის, ასევე, უნდობლობის გამოცხადების პროცედურაში, რის შედეგადაც მთავრობას ესაჭიროება ორივე პალატაში მხარდაჭერა იმისათვის, რომ ერთის მხრივ, დაიწყოს საქმიანობა და, მეორეს მხრივ, შეინარჩუნოს საქმიანობის წარმართვის შესაძლებლობა. იტალიის რესპუბლიკაში არაერთხელ მომხდარა შემთხვევა, როდესაც ნდობა მიღებული მთავრობა იძულებული იყო გადამდგარიყო, რამდენადაც მას დაკარგული ჰქონდა უმრავლესობა არა ორივე პალატაში, არამედ ერთ-ერთ პალატაში. ასე მაგალითად, რომანო პროდი, რომელსაც საკმარისი უმრავლესობა ჰყავდა დეპუტატთა პალატაში, 2007 წლის თებერვალში განცხადებით მიმართა სახელმწიფოს მეთაურს გადადგომის შესახებ მას შემდეგ, რაც მისი საგარეო პოლიტიკის ძირითადმა მიმართულებებმა მხარდაჭერა ვერ პოვა სენატის უმრავლესობის მხრიდან. მართალია, პროდი შემდგომ ისევ დაბრუნდა

<sup>439</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, ib.,

<https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>440</sup> ib., იტალიის მთავრობის ვებ-გვერდი: <http://www.governo.it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/i-governi-nelle-legislature/192>, [25. 05.2017].

<sup>441</sup> პაკე, პ., *მელენ-სუკრამანიანი, ფ.*, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოტოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 301.

იტალიის პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე, თუმცა 2008 წელს ის კვლავ გადადგა მას შემდეგ რაც სენატში უმცირესობაში აღმოჩნდა.<sup>442</sup>

ნიდერლანდების სამეფოსთან დაკავშირებით უნდა ითქვას, რომ პარლამენტის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის შესახებ სამეფოს კონსტიტუცია არავითარ მითითებას არ აკეთებს და ის (1983 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების შემდეგაც) წესრიგდება ჩამოყალიბებული კონსტიტუციური პრაქტიკის საფუძველზე.<sup>443</sup> მიუხედავად დაწერილი ნორმების არარსებობისა, მაინც ითვლება მთავრობა პარლამენტის ორივე პალატის წინაშე პასუხისმგებლობის მქონედ. სენატს შეუძლია უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას და აიძულოს ის გადადგეს. თუმცა, უნდა ითქვას, ეს შესაძლებლობა ნაკლები პოლიტიკური წონის მქონეა. სენატს (ისიც იშვიათად) უნდობლობა გამოუცხადებია მხოლოდ მთავრობის კონკრეტული წევრების მიმართ და ესეც ბოლოს 1958 წელს მოხდა თავდაცვის მდივანთან დაკავშირებით.<sup>444</sup>

პარლამენტის ორივე პალატა მონაწილეობს უნდობლობის პროცედურაში, ასევე რუმინეთშიც, სადაც მთავრობა გადაყენებულად ითვლება, თუ პარლამენტი უნდობლობას გამოუცხადებს მთავრობას.<sup>445</sup> როგორც აღინიშნა, რუმინეთში განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდეგ პალატებს შორის არსებული თანაბარი ძალთა ბალანსი ერთგვარად ქვედა პალატის სასარგებლოს შეიცვალა. თუმცა, ცვლილება არ შეხებია მაკონტროლებელ კომპეტენციათა არსენალს. უცვლელი დარჩა ნდობა და უნდობლობის პროცესში ორივე პალატის მონაწილეობის საჭიროება.

მოდოდ ერთი პალატაა ჩართული უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმის პროცედურაში რუსეთის ფედერაციაშიც. კონსტიტუციის 103-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, სახელმწიფო სათათბიროს განმგებლობას განეკუთვნება რუსეთის ფედერაციის მთავრობის ნდობის საკითხის გადაწყვეტა. იქვე, კონსტიტუციის 117-ე მუხლი კი აცხადებს, რომ სახელმწიფო სათათბირო უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს რუსეთის ფედერაციის მთავრობას. სახელმწიფო სათათბიროს მიერ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების შემდეგ ფედერაციის პრეზიდენტს უფლება აქვს განაცხადოს მთავრობის გადადგომის შესახებ ან არ დაეთანხმოს სახელმწიფო სათათბიროს გადაწყვეტილებას. იმ შემთხვევაში თუ სათათბირო სამი თვის განმავლობაში ხელმეორედ

<sup>442</sup> პაკტე, პ., *მელენ-სუკრამანიანი, ფ.*, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოტოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 301.

<sup>443</sup> Le cameralte, Aspetti del bicameralism nei paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America, Roma, 1997, 132.

<sup>444</sup> იქვე, 132.

<sup>445</sup> იხ., რუმინეთის კონსტიტუციის 109-ე მუხლი, Constitution of Romania, იხ., ვებგვერდზე <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [25. 05.2017].

გამოუცხადებს უნდობლობას, პრეზიდენტი აცხადებს მთავრობის გადადგომის შესახებ ან დაითხოვს სახელმწიფო სათათბიროს.<sup>446</sup>

ერთგვარად განსხვავებული მიდგომა გვხვდება ბოსნიასა და ჰერცეგოვინაში, სადაც საპარლამენტო ასამბლეა შედგება ორი პალატის – ხალხთა პალატისა და წარმომადგენელთა პალატისაგან.<sup>447</sup> ერთი მხრივ, მინისტრთა საბჭოს ნიშნავს პრეზიდენტი,<sup>448</sup> რომელიც თანამდებობას იკავებს წარმომადგენელთა პალატის მიერ დამტკიცების შემდეგ, ხოლო მეორე მხრივ კი, მინისტრთა საბჭო უნდა გადადგეს, როგორც კი საპარლამენტო ასამბლეა, ანუ ორივე პალატა მას გამოუცხადებს უნდობლობის ვოტუმს.<sup>449</sup>

ზემოაღნიშნული ანალიზის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ დესტრუქციული უნდობლობის ვოტუმის პროცედურებში ორივე პალატის ჩართულობა არ არის იშვიათი. და ეს, განსხვავებით, იგივე, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის შემთხვევისგან, სადაც, როგორც წესი, მხოლოდ ქვედა პალატაა ჩართული შესაბამის პროცედურებში.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ზემოაღნიშნულ ქვეყნებიდან სამივე სახელმწიფო, სადაც ორივე პალატის მონაწილეობით მიმდინარეობს უნდობლობის პროცედურები, არ განეკუთვნებიან ფედერალურ სახელმწიფოთა რიცხვს.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არსებობა და მისი გავრცელება უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმისთვის დამახასიათებელმა მთელმა რიგმა ნეგატიურმა ფაქტორებმა განაპირობა, რომელთა შორის ალბათ პირველ რიგში მთავრობის არასტაბილურობა უნდა დასახელდეს. რა თქმა უნდა, შედარებით უფრო მარტივია უნდობლობა გამოუცხადო მოქმედ მთავრობას და შემდგომ დაიწყო ახლის შერჩევასთან დაკავშირებით პოლიტიკური კონსულტაციები და მიხვიდე შეთანხმებამდე, ვიდრე ახლის შერჩევის დასრულებამდე ვერ გამოუცხადო უნდობლობა მოქმედ მთავრობას.

<sup>446</sup> იხ., რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის 117-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, Конституция Российской Федерации, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.constitution.ru/index.htm>, [25. 05.2017].

<sup>447</sup> იხ., ბოსნიისა და ჰერცეგოვინის კონსტიტუციის მე-4 მუხლი, იხ., ბოსნიისა და ჰერცეგოვინის კონსტიტუცია, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008.

<sup>448</sup> რომელიც, ბოსნიისა და ჰერცეგოვინის კონსტიტუციის მე-5 მუხლის თანახმად, შედგება სამი წევრისგან: ფედერაციის ტერიტორიიდან უშუალოდ არჩეული ერთი ბოსნიელის, ერთი ხორვატი და ერთი სერბეთის რესპუბლიკის ტერიტორიიდან უშუალოდ არჩეული სერბისგან, იხ., ბოსნიისა და ჰერცეგოვინის კონსტიტუცია, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008.

<sup>449</sup> იხ., ბოსნიისა და ჰერცეგოვინის კონსტიტუციის მე-4 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტი, იხ., ბოსნიისა და ჰერცეგოვინის კონსტიტუცია, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008.

ბუნებრივია, როგორც წესი მარტივია შეთანხმდე მხოლოდ ერთ საკითხზე – მთავრობის მიმართ ნეგატიური დამოკიდებულების გამოხატვაზე, ვიდრე პარალელურ რეჟიმში შეთანხმდე ასევე მეორე საკითხზეც – ახალი მთავრობის შემადგენლობისთვის (თუნდაც მხოლოდ თავმჯდომარისათვის) ნდობის გამოცხადებაზე. ამდენად, შესაძლოა სწორედ ეს იყოს ერთ-ერთი (და არა ერთადერთი) განმაპირობებელი იმისა, რომ დესტრუქციული უნდობლობის მქონე სისტემებში არაერთ შემთხვევაში გვხვდება „ბიკამერალური პროცედურები“ ორივე პალატის მონაწილეობით. და ეს, განსხვავებით უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მქონე ქვეყნებში მოქმედი მოდელიდან, სადაც მხოლოდ ერთი – ქვედა პალატა მონაწილეობს ხოლმე.

#### 4.3.3. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურები ბიკამერალურ პარლამენტში

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის სამშობლოში ბუნდესტაგს შეუძლია უნდობლობა გამოუცხადოს ფედერალურ კანცლერს იმით, რომ წევრთა უმრავლესობით აირჩევს მის უფლებამონაცვლეს და ფედერალური კანცლერის გათავისუფლების თხოვნით მიმართავს ფედერალურ პრეზიდენტს. ფედერალური პრეზიდენტი ვალდებულია დააკმაყოფილოს აღნიშნული თხოვნა და დანიშნოს არჩეული პირი.<sup>450</sup> თუ ფედერალური კანცლერის მიმართვა, მისთვის ნდობის გამოცხადების შესახებ, ვერ მოიპოვებს ბუნდესტაგის წევრთა უმრავლესობის თანხმობას, ფედერალურ პრეზიდენტს შეუძლია ფედერალური კანცლერის წინადადებით, ოცდაერთი დღის განმავლობაში დაითხოვოს ბუნდესტაგი. დათხოვნის უფლება წყდება, როგორც კი ბუნდესტაგი თავისი წევრების უმრავლესობით აირჩევს სხვა ფედერალურ კანცლერს.<sup>451</sup>

გერმანიის მსგავსად, ფედერალური მთავრობის მიმართ უნდობლობის პროცედურიდან მთლიანად არის ამორიცხვული ზედა პალატა ესპანეთის სამეფოშიც, სადაც კონსტიტუცია აცხადებს, რომ დეპუტატთა კონგრესს შეუძლია დასვას მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხი, იღებს რა ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით უნდობლობის რეზოლუციას. უნდობლობის რეზოლუცია წარდგენილ უნდა იქნეს დეპუტატთა არანაკლებ ერთი მეთედის მიერ და უნდა შეიცავდეს წინადადებას მთავრობის თავმჯდომარის თანამდებობაზე კანდიდატურის შესახებ. უნდობლობის

<sup>450</sup> იხ., გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 67-ე მუხლის 1-ლი და მე-2 ნაწილები, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2006, 90.

<sup>451</sup> იხ., გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 68-ე მუხლის 1-ლი და მე-2 ნაწილები, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2006, 90.

რეზოლუცია შეიძლება დაყენებულ იქნეს კენჭისყრაზე მისი შეტანიდან ხუთი დღის შემდეგ. მითითებული ვადის პირველი ორი დღის განმავლობაში შეიძლება შეტანილ იქნეს ალტერნატიული რეზოლუციები. თუ უნდობლობის რეზოლუცია არ იქნება კონგრესის მიერ მიღებული, მასზე ხელმწიომწერ დეპუტატებს არ შეუძლიათ იმავე სესიის განმავლობაში შეიტანონ ახალი რეზოლუცია.<sup>452</sup>

უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმს იცნობს სლოვენის რესპუბლიკაც, სადაც ამ პროცესში მხოლოდ ქვედა პალატაა ჩართული. სახელმწიფო კრება<sup>453</sup> უფლებამოსილია, არანაკლებ 10 დეპუტატის წარდგინებით, დეპუტატთა საერთო რაოდენობის ხმათა უმრავლესობით, მთავრობას უნდობლობა გამოუცხადოს, მხოლოდ მთავრობის ახალი თავმჯდომარის არჩევის გზით. ამ შემთხვევაში, მოქმედი მთავრობის თავმჯდომარე თანამდებობიდან თავისუფლდება, მაგრამ მიმდინარე მოვალეობების შესრულებას აგრძელებს მინისტრებთან ერთად ახალი მთავრობის მიერ ფიცის დადებაამდე.<sup>454</sup> თუ მთავრობის თავმჯდომარე აირჩევა 111-ე მუხლის მე-4 აბზაცის შესაბამისად, ითვლება, რომ მის მიმართ გამოცხადებულია უნდობლობა, თუ სახელმწიფო კრება მთავრობის ახალ თავმჯდომარეს აირჩევს არანაკლებ 10 დეპუტატის წარდგინებით, დამსწრე დეპუტატთა ხმების უმრავლესობით.

პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად, „სეიმი მინისტრთა საბჭოს<sup>455</sup> უნდობლობის ვოტუმს უცხადებს დეპუტატთა კანონიერი რაოდენობის უმრავლესობით, რომელიც შეტანილია ანარანაკლებ 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

<sup>452</sup> იხ., ესპანეთის სამეფოს კონსტიტუციის 113-ე მუხლი, *Constitucion Espanola*, იხ., [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons\\_espa.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf), [25. 05.2017].

<sup>453</sup> იხ., სლოვენის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 116-ე მუხლი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2007, 966-967.

<sup>454</sup> მთავრობის ახალი თავმჯდომარის არჩევნების შესახებ წარდგინების შეტანის მომენტიდან არჩევნებამდე უნდა გავიდეს არანაკლებ 48 საათი, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც სახელმწიფო კრების მიერ დეპუტატთა საერთო რაოდენობის ხმათა არანაკლებ ორი მესამედით მიღებულია სხვა გადაწყვეტილება ან როდესაც სახელმწიფო იმყოფება საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში. იხ., სლოვენის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 116-ე მუხლი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2007.

<sup>455</sup> პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 159-ე მუხლის პირველი ნაწილით განსაზღვრულია ასევე მინისტრისადმი უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების პროცედურა და მასშიც მხოლოდ დეპუტატთა პალატა არის ჩართული. უნდობლობის შესახებ წინადადება შეიძლება შეტანილ იქნეს არანაკლებ 69 დეპუტატის მიერ. ამ შემთხვევაში გამოიყენება პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 158-ე მუხლის მე-2 ნაწილის დებულებები. იხ., *The Constitution of the Republic of Poland*, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [25. 05.2017].

პრემიერ-მინისტრს და მისი წინადადებით მინისტრთა საბჭოს დანარჩენ წევრებს, ასევე იღებს მათ ფიცს“.<sup>456</sup>

ბელგიის სამეფოშიც, მხოლოდ წარმომადგენელთა პალატაა ჩართული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურაში და სენატი საერთოდ არ მონაწილეობს მასში. ბელგიის კონსტიტუციის თანახმად, მეფე ნიშნავს და ათავისუფლებს მინისტრებს. ფედერალური მთავრობა მეფეს მიმართავს გადადგომის თაობაზე, თუ წარმომადგენელთა პალატა წევრთა ხმების აბსოლუტური უმრავლესობით მიიღებს უნდობლობის ვოტუმს მეფისათვის პრემიერ-მინისტრის მემკვიდრის დანიშვნის შეთავაზებით, ან სთავაზობს ნდობის ვოტუმის უარყოფიდან სამი დღის ვადაში პრემიერ-მინისტრის მემკვიდრის დანიშვნას, მეფე შემოთავაზებულ მემკვიდრეს ნიშნავს პრემიერ-მინისტრად, რომელიც თავისი უფლებამოსილების განხორციელებას შეუდგება ახალი ფედერალური მთავრობის წინაშე ფიცის მიღების მომენტიდან.<sup>457</sup>

ზემოაღნიშნული ანალიზი ადასტურებს, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მქონე ბიკამერალურ სისტემისათვის დამახასიათებელია „მონოკამერალური პროცედურები“ ანუ მხოლოდ ერთი, ქვედა პალატა მონაწილეობს მთავრობის მიმართ უნდობლობის გამოცხადებაში.

#### 4.3.4. უნდობლობის ვოტუმში ჩართული პალატები

##### 4.3.4.1. მონოკამერალური პროცედურები

როგორც აღინიშნა, სახელმწიფოთა უმრავლესობაში უნდობლობის, როგორც კონსტრუქციული, ასევე დესტრუქციული ვოტუმის პროცედურებში მხოლოდ ერთი პალატა მონაწილეობს და ეს არის ქვედა პალატა.

თუმცა, ერთი რაც შეიძლება ითქვას, არის ის, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურებში, პრაქტიკულად ერთხმად, გაზიარებულია ე.წ. მონოკამერალური პროცედურები და სადაც მხოლოდ ერთი – ქვედა პალატაა ჩართული.

უნდა აღინიშნოს, რომ ტერიტორიული მოწყობის საკითხი ვერ გამოდგება სსენებული ფაქტობრივი მონაცემის განმარტებისათვის, რამეთუ „მონოკამერალური პროცედურები“ გვხვდება როგორც ფედერაციულ, ასევე უნიტარულ სახელმწიფოებში.

<sup>456</sup> იხ., პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 158-ე მუხლი, The Constitution of the Republic of Poland, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [25. 05.2017].

<sup>457</sup> იხ., ბელგიის სამეფოს კონსტიტუციის 96-ე მუხლი, Costituzione Belga, იხ., ვებგვერდზე: <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/belgio%201831.htm>, [25. 05.2017].



აღნიშნულის ერთ-ერთი მიზეზი კვლავინდებურად უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ხასიათში და ამ მექანიზმის კომპლექსურობაში უნდა ვეძებოთ. რაციონალიზირებული პარლამენტარიზმის მიზანი მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველყოფაა, თუცა კი ის მაინც ინარჩუნებს მის ძირითად ხასიათს მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის სახით. მთავრობის სტაბილურობა, რა თქმა უნდა, ღირებული მიზანია, თუმცა საჭიროების შემთხვევაში პარლამენტი უნდა იყოს ადჭურვილი ქმედითი მექანიზმებით უნდობლობა გამოუცხდოს მთავრობას. შესაძლოა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ისედაც რთული პროცედურები, ევროპელი კანონმდებლის მიერ კიდევ უფრო არ გადაიტვირთა მეორე პალატის ჩართულობით.

განსხვავებით უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმისგან, დესტრუქციულ ვოტუმში ფიქსირდება შემთხვევები, როდესაც ბიკამერალური პარლამენტის ორივე პალატა მონაწილეობს პროცედურებში.

#### 4.3.4.2. ბიკამერალური პროცედურები

საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ სახელმწიფოთა შედარებით უფრო მცირე რაოდენობა აკეთებს არჩევანს უნდობლობის პროცედურებში ორივე პალატის ჩართულობის შესახებ.

ამგვარი მოდელი გვხვდება მაგალითად იტალიის რესპუბლიკაში, სადაც უნდობლობის პროცედურებით ჩართულია როგორც დეპუტატთა პალატა, ასევე სენატი.

ორივე პალატაა ჩართული, ასევე რუმინეთშიც, სადაც მიუხედავად განხორციელებული რეფორმისა და ქვედა პალატისთვის გარკვეული სახის უპირატესობების მინიჭებისა, მაინც ორივე პალატაა ჩართული უნდობლობის გამოცხადების მექანიზმში.

როგორც აღინიშნა, ნიდერლანდების კონსტიტუცია არავითარ მითითებას არ აკეთებს პარლამენტის წინაშე მთავრობის პასუხისმგებლობის თაობაზე, თუმცა მიუხედავად აღნიშნულისა, ითვლება რომ მთავრობა ორივე პალატის წინაშე არის პასუხისმგებელი. შესაბამისად, ორივე პალატა ადჭურვილია უფლებით უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას. აქვე უნდა ითქვას, რომ ამ ერთგვარი ფორმალური სტატუსობრივად თანაბარი პოზიციების მიუხედავად, ქვედა პალატა (*Tweede Kamer*) მაინც სარგებლობს უპირატესობებით, როგორც საკანონმდებლო პროცესში, ასევე მთავრობის მიმართ უნდობლობის გამოცხადებისას. უნდა ითქვას, რომ პრაქტიკაში სენატის მიერ უნდობლობის

გამოცხადების შემთხვევებს ძალიან იშვიათად ვხვდებით და ისიც ინდივიდუალურად მინისტრებთან მიმართებაში.<sup>458</sup>

როგორც აღინიშნა, ერთგვარი თავისებურებით გამოირჩევა ბოსნია ჰერცეგოვინის სახელმწიფო სადაც მართალია უნდობლობის პროცედურაში ორივე პალატა მონაწილეობს, მიუხედავად იმისა, რომ ნდობას მხოლოდ ერთი – წარმომადგენელთა პალატა უცხადებს.

შეიძლება ითქვას დიამეტრალურად განსხვავებული ვითარება გვხვდება იაპონიაში, სადაც ერთი მხრივ, ნდობას ორივე პალატა უცხადებს (ქვედა პალატის გარკვეული უპირატესობის გათვალისწინებით), თუმცა უნდობლობის პროცედურაში მხოლოდ ქვედა პალატაა ჩართული. იაპონიის კონსტიტუციის 69-ე მუხლის თანახმად,<sup>459</sup> „თუ წარმომადგენელთა პალატა მიიღებს უნდობლობის შესახებ რეზოლუციის პროექტს ან უარყოფს ნდობის შესახებ რეზოლუციის პროექტს და თუ ათი (10) დღის განმავლობაში წარმომადგენელთა პალატა არ იქნება დათხოვნილი, კაბინეტი სრული შემადგენლობით უნდა გადადგეს.

#### 4.4. ნდობის ნეგატიური ვოტუმის განმხილველი პალატა

პასუხისმგებლობის საკითხის მეორე ტყუპისცალი ნდობის საკითხის მთავრობის ინიციატივით დასმა.<sup>460</sup> როგორც წესი, აღნიშნული მთავრობის მიერ საკუთარ კოალიციაზე ან პარტიაზე ზემოქმედების საშუალებაა. ამასთან, ნდობის საკითხზე კენჭისყრის პერიოდში უნდობლობის საკითხის დასმა აკრძალულია, რაც მთავრობის მეთაურს უნდობლობის თავიდან აცილების შესაძლებლობას აძლევს.<sup>461</sup>

მთავრობის პოლიტიკურმა პასუხისმგებლობამ<sup>462</sup> შეიძლება ორი განსხვავებული ხასიათი შეიძინოს იმის მიხედვით, საკითხის დაყენების

<sup>458</sup> იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 87, იხ., <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>459</sup> იხ., იაპონიის კონსტიტუცია, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 209.

<sup>460</sup> *Laver M.*, *Legislatures and Parliaments in Comparative Context*, 2, <[http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/laver/Legs\\_and\\_Parls\\_OUP.pdf](http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/laver/Legs_and_Parls_OUP.pdf)> [22/05.2015]. ციტ., *ცანავა ლ.*, მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები: კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა და საქართველოს კანონმდებლობა, სადისერტაციო ნაშრომი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი 2015, 98.

<sup>461</sup> იხ., *ლოვო ფ.*, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მთარგმნელები: ნ., ცქიტიშვილი და მ., ბალავაძე, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი, 2002, 444, ასევე იხ., *ცანავა ლ.*, მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები: კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა და საქართველოს კანონმდებლობა, სადისერტაციო ნაშრომი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი 2015, 98.

<sup>462</sup> *კვერენხილაძე გ.*, 81-ე მუხლის კომენტარი, (ხელნაწერის უფლებით), 9.

ინიციატივა მთავრობას ეკუთვნის თუ პარლამენტს. პირველ შემთხვევაში საქმე გვაქვს ზეწოლის მექანიზმთან<sup>463</sup> მთავრობის მხრიდან, რომელიც სვამს ნდობის საკითხს, ან აკისრებს პასუხისმგებლობას უმრავლესობას, ანუ იმათ, ვინც, წესით, მისი მხარდამჭერი უნდა იყოს, ვინაიდან ისინი ერთსა და იმავე პარტიას ან კოალიციას განეკუთვნებიან. მთავრობა აფრთხილებს მათ, რომ მხარდაჭერის გამოუცხადებლობისთვის დაიწყება სამთავრობო კრიზისი ყველა გამომდინარე არასასურველი შედეგით მანამდე ხელისუფლებაში მყოფი პარტიისა და კოალიციისათვის.<sup>464</sup> ნდობის ვოტუმი შეიძლება გადაიქცეს იარაღად<sup>465</sup> კაბინეტის ხელში, როდესაც მთავრობას პარლამენტში გამოაქვს არაპოპულარული კანონპროექტი ან საჭიროა უნდობლობის გამოცხადების თავიდან აცილება.<sup>466</sup>

სახელმწიფოთა უმრავლესობაში, პრემიერ-მინისტრი სწორედ ქვედა პალატას მიმართავს და ეს უკანასკნელი არის უფლებამოსილი ნდობის გამოცხადება თუ არ გამოცხადებით გადაწყვიტოს კანონპროექტის მხარდაჭერის საკითხი. ასე მაგალითად საფრანგეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 49-ე მუხლის მესამე ნაწილის თანახმად, მინისტრთა საბჭოში განხილვის შემდეგ პრემიერ-მინისტრს შეუძლია ეროვნული კრების წინაშე დააყენოს მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი კონკრეტული პროექტის კენჭისყრასთან დაკავშირებით. ამ შემთხვევაში პროექტი მიღებულად ითვლება, თუ უკანასკნელი ოცდაოთხი საათის განმავლობაში წარდგენილი გაკიცხვის რეზოლუცია მიღებულ იქნება წინა აბზაცში გათვალისწინებული პირობების დაცვით.<sup>467</sup>

გერმანიის ფედერაციური რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 67-ე მუხლის თანახმად, „თუ ფედერალური კანცლერის მიმართვა მისთვის ნდობის გამოცხადების შესახებ ვერ მოიპოვებს ბუნდესტაგის წევრთა უმრავლესობის თანხმობას, ფედერალურ პრეზიდენტს შეუძლია ფედერალური კანცლერის წინადადებით, ოცდაერთი დღის განმავლობაში დაითხოვოს ბუნდესტაგი.“

<sup>463</sup> *კვერენხილაძე გ.*, 81-ე მუხლის კომენტარი, (ხელნაწერის უფლებით), 9.

<sup>464</sup> იხ., *პაკტე პ., მეღენ-სუკრამანიანი, ფ.*, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოტოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 221.

<sup>465</sup> ნდობის ვოტუმი შეიძლება გადაიქცეს იარაღად კაბინეტის ხელში, როდესაც მთავრობას გამოაქვს არაპოპულარული კანონპროექტები ან საჭიროა უნდობლობის გამოცხადების თავიდან აცილება. რა თქმა უნდა, აუცილებელია მომენტის ზუსტად შერჩევა და ნატიფი პოლიტიკური უნარი, რომ უნდობლობის ვოტუმის საკითხის წამოჭრას დაასწრონ ნდობის საკითხზე კენჭისყრის მოთხოვნა. პოლიტიკური კრიზისი ბუღვარეთში გვიჩვენებს, რომ კაბინეტისათვის უკვე აღარ ქონდა აზრი ნდობის ვოტუმზე კენჭისყრის მოთხოვნას მას შემდეგ, რაც ის უკვე დამარცხდა მნიშვნელოვან პოლიტიკურ ბატალიაში და საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის შედეგების მიხედვითაც არაპოპულარული იყო. იხ., *ტანჩევი გ.* რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, *ო. მეღქაძის* რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 41.

<sup>466</sup> *ტანჩევი გ.* რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ოთარ მეღქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 41.

<sup>467</sup> იხ., საფრანგეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 49-ე მუხლი. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II, დასახელებული პუბლიკაცია, *Constitution de la République française*, იხ., <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>, [25. 05.2017].

დათხოვნის უფლება წყდება, როგორც კი ბუნდესტაგი თავისი წევრების უმრავლესობით აირჩევს სხვა ფედერალურ კანცლერს.<sup>468</sup>

როგორც ჩანს, მოცემულ პროცედურაში მხოლოდ ბუნდესტაგი მონაწილეობს. მხოლოდ ქვედა პალატა მონაწილეობს განსახილველ პროცედურაში ასევე ესპანეთის სამეფოშიც.<sup>469</sup>

მხოლოდ ქვედა პალატაა ჩართული, ასევე პოლონეთშიც, სადაც კონსტიტუციის 160-ე მუხლი პრემიერ-მინისტრს უფლებას აძლევს მიმართოს სეიმს თხოვნით მინისტრთა საბჭოსთვის ნდობის ვოტუმის გამოცხადების შესახებ. როგორც აღინიშნა, ნდობის გამოცხადების,<sup>470</sup> ასევე, უნდობლობის<sup>471</sup> გამოცხადების პროცესში, მხოლოდ სეიმია ჩართული.

მსგავსი ვითარებაა ჩეხეთის რესპუბლიკაშიც, სადაც მთავრობას შეუძლია მიმართოს დეპუტატთა პალატას ნდობის გამოცხადების თაობაზე.<sup>472</sup>

რუსეთის ფედერაციაში მთავრობის ნდობის საკითხი ექსკლუზიურად სახელმწიფო სათათბიროს გამგებლობას განეკუთვნება.<sup>473</sup> ასევე სახელმწიფო სათათბიროს წინაშე შეუძლია დააყენოს მთავრობის ნდობის საკითხი რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტს. თუ სახელმწიფო სათათბირო უარს ეტყვის ნდობაზე, პრეზიდენტი შვიდი დღის განმავლობაში იღებს გადაწყვეტილებას რუსეთის ფედერაციის მთავრობის გადადგომის ან სახელმწიფო სათათბიროს დათხოვნის და ახალი არჩევნების დანიშვნის შესახებ.<sup>474</sup>

აღსანიშნავია ასევე დიდ ბრიტანეთი, სადაც არსებობს ფიქცია, რომ ყველა კენჭისყრა არის ნდობის კენჭისყრა. თუმცა, ეს შეხედულებები უფრო

---

<sup>468</sup> იხ., გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 67-ე მუხლი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2006, 90.

<sup>469</sup> ესპანეთის სამეფოს კონსტიტუციის 112-ე მუხლის თანახმად, მთავრობის თავმჯდომარეს მინისტრთა საბჭოში საკითხის განხილვის შემდეგ შეუძლია დეპუტატთა კონგრესის წინაშე დასვას თავისი საქმიანობის პროგრამისა და ზოგადი პოლიტიკის ნდობის საკითხი. ნდობა მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დეპუტატთა უმრავლესობა, Constitucion Espanola, იხ., [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons\\_espa.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf), [25. 05.2017].

<sup>470</sup> იხ., პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 154-ე მუხლი, The Constitution of the Republic of Poland, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [25. 05.2017].

<sup>471</sup> იხ., პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 158-ე მუხლი, The Constitution of the Republic of Poland, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [25. 05.2017].

<sup>472</sup> იხ., ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 71-ე მუხლი. 178, იხ., Constitution of the Czech Republic, იხ., [http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke\\_dni=4.8.2016&O=10](http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke_dni=4.8.2016&O=10), [25. 05.2017].

<sup>473</sup> იხ., რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის 103-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი, Конституция Российской Федерации, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.constitution.ru/index.htm>, [25. 05.2017].

<sup>474</sup> იხ., რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის 117-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, Конституция Российской Федерации, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.constitution.ru/index.htm>, [25. 05.2017].

კონსტიტუციური მითის სახეს ატარებს. მას არც ფაქტობრივი საფუძველი აქვს, არც წარმოშობის ავტორიტეტული წყარო. ეს მომდინარეობს მე-19 და მე-20 საუკუნის პრაქტიკიდან.<sup>475</sup>

ბრიტანეთში საპარლამენტო მთავრობის პრინციპები საკანონმდებლო აქტებში დადგენილი არაა, ის ასახულია მხოლოდ კონსტიტუციურ ადათებში.<sup>476</sup> ბრიტანეთში, მთავრობას ნდობა ესაჭიროება ქვედა პალატისგან, ლორდთა პალატა კი ამ პროცესში არ არის ჩართული. თუმცა, მთავრობას ნებისმიერ დროს შეუძლია მიმართოს ზედა პალატას *matter of confidence*-ის მოთხოვნით. ამგვარი რამ, უახლესი ისტორიიდან, მოხდა 1993 წლის პირველ დეკემბერს, სადაც ოპოზიციის მიერ წარმოდგენილი წინადადება არ იქნა უმრავლესობის მიერ გაზიარებული. ზოგადად, უნდა ითქვას, რომ თუნდაც მთავრობამ ვერ მიიღოს მხარდაჭერა, ეს ფაქტი მაინც არ ახდენს გავლენას და არ არის სავალდებულო მთავრობის გადადგომა. 2010 წლიდან 2012 წლის ჩათვლით მთავრობამ წააგო კენჭისყრები ლორდთა პალატაში 480-ჯერ. თუმცა, ეს სტატისტიკური მაჩვენებელი სხვადასხვა დროს განსხვავებული იყო. 2000-2003 წლებში 88-ჯერ, 2000-2001 წლებში კი მხოლოდ ორჯერ.<sup>477</sup>

ბრიტანული მთავრობა კონსტიტუციურად ვალდებული არც კია გადადგეს, თუ დაკარგავს ნდობას. ბრიტანეთში მთავრობას შეუძლია უგულვებელყოს მრავალი უნდობლობის ვოტუმი და მაინც დარჩეს ხელისუფლებაში.<sup>478</sup> თუმცა, პრაქტიკაში უდნა ითქვას, რომ ნდობაზე აგებული ურთიერთობა იშლება, როდესაც მთავრობა კარგავს მხარდაჭერას მხოლოდ ქვედა პალატაში.<sup>479</sup>

როგორც ვხედავთ, დიდ ბრიტანეთში ჩვეულების მიხედვით მთავრობას უფლება აქვს განსაზღვროს უთანხმოების მასშტაბი.<sup>480</sup> მეორეხარისხოვან

---

<sup>475</sup> Norton P., *Government Defeats in the House of Commons: Myth and Reality, Ministerial Responsibility*, Edited by Geoffrey Marshall, Oxford University Press, 1989, 33-34. ციტ., *ცანავა ლ.*, მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები: კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა და საქართველოს კანონმდებლობა, სადისერტაციო ნაშრომი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი 2015, 97.

<sup>476</sup> Winter D., *The Role of Parliament in Government Formation and Resignation*, 136.<<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [25. 05.2017].

<sup>477</sup> *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, a cura di Marcelli F., Tutinelli R., Roma, 2013, n. 54, 102, იხ., <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>478</sup> Winter D., *The Role of Parliament in Government Formation and Resignation*, 136.<<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>>, [25. 05.2017].

<sup>479</sup> *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, a cura di Marcelli F., Tutinelli R., Roma, 2013, n. 54, 102, იხ., <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>480</sup> *ლოვო ვ.* თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მთარგმნელები: ნ., ცქიტიშვილი და მ., ბალავაძე, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი, 2002, 326.

საკითხებზე კენჭისყრისას უმცირესობაში აღმოჩენას მნიშვნელობა არ ენიჭება, რაც სისტემის სტაბილურობას განამტკიცებს.<sup>481</sup>

აღსანიშნავია, რუმინეთის კონსტიტუციის 113-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც, „მთავრობას შეუძლია დეკრეტითა პალატისა და სენატის გაერთიანებულ სხდომაზე საკუთარ თავზე აიღოს პასუხისმგებლობა პროგრამასთან, საერთო პოლიტიკის შესახებ განცხადებასთან ან ცალკეულ კანონპროექტებთან დაკავშირებით“.<sup>482</sup> „მთავრობა გადაყენებულად ითვლება, თუ მთავრობის პროგრამის, საერთო პოლიტიკის შესახებ განცხადების ან კანონპროექტის წარდგენიდან 3 დღის ვადაში შეტანილი უნდობლობის რეზოლუცია მიღებულ იქნა 112-ე მუხლის შესაბამისად“.<sup>483</sup> „თუ მთავრობა არ იქნა გადაყენებული მე-2 პუნქტის შესაბამისად, მის მიერ წარმოდგენილი კანონპროექტი ჩაითვლება მიღებულად, ხოლო პროგრამა და საერთო პოლიტიკის შესახებ განცხადება სავალდებულო ხდება მთავრობისთვის“.<sup>484</sup> „იმ შემთხვევაში, როდესაც რუმინეთის პრეზიდენტი ითხოვს მე-3 პუნქტის თანახმად მიღებული კანონის გადასინჯვას, მისი განხილვა უნდა მოხდეს ორივე პალატის გაერთიანებულ სხდომაზე“.<sup>485</sup> განსხვავებით ორდინალური შემთხვევისაგან, სადაც კანონპროექტს, ჯერ განიხილავს პირველგანმხილველი პალატა და შემდგომ გადაეცემა მეორე პალატას. თუ მეორე პალატა არ დაეთანხმება კანონის პროექტს, ის უბრუნდება პირველგანმხილველ პალატას და ეს უკანასკნელი იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას.<sup>486</sup>

აქვე შეიძლება აღინიშნოს, იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 94-ე მუხლი რომლის თანახმად, „მთავრობის რომელიმე წინადადების წინააღმდეგ ერთი ან ორივე პალატის მიერ ხმის მიცემა არ იწვევს მთავრობის სავალდებულო გადადგომას“.<sup>487</sup>

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ მთავრობის მიერ საკუთარი ინიციატივით, ნდობის საკითხის დასმის შემთხვევაში, პროცედურებში, როგორც წესი, მონაწილეობს ის პალატა, რომელიც, ჩართულია მთავრობის მიმართ ნდობა/უნდობლობის პროცედურაში და რაიმე სახის განსხვავებული

<sup>481</sup> *ცანავა ლ.*, მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები: კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა და საქართველოს კანონმდებლობა, სადისერტაციო ნაშრომი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი 2015, 98.

<sup>482</sup> იხ., რუმინეთის კონსტიტუციის 113-ე მუხლის პირველი პუნქტი, Constitution of Romania, იხ., ვებგვერდზე <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [25. 05.2017].

<sup>483</sup> იხ., რუმინეთის კონსტიტუციის 113-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, Constitution of Romania, იხ., ვებგვერდზე <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [25. 05.2017].

<sup>484</sup> იხ., რუმინეთის კონსტიტუციის 113-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, Constitution of Romania, იხ., ვებგვერდზე <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [25. 05.2017].

<sup>485</sup> იხ., რუმინეთის კონსტიტუციის 113-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, Constitution of Romania, იხ., ვებგვერდზე <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [25. 05.2017].

<sup>486</sup> იხ., რუმინეთის კონსტიტუციის 73-ე მუხლი, Constitution of Romania, იხ., ვებგვერდზე <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [25. 05.2017].

<sup>487</sup> იხ., იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 95-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, Costituzione della Repubblica Italiana, იხ., ვებგვერდზე: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>, [25. 05.2017].

მიდგომები, ამ თვალსაზრისით, საზღვარგარეთის ქვეყნების სამართლებრივ პრაქტიკაში არ გვხვდება ხოლმე.

#### 4.5. მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა ბიკამერალურ პარლამენტში

საზღვარგარეთის რიგი ქვეყნების კონსტიტუციები, გარდა მთავრობის კოლეგიური პასუხისმგებლობისა, იცნობს, ასევე მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის მექანიზმსაც.

ასე მაგალითად, იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 95-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „მინისტრები კოლეგიურად არიან პასუხისმგებელი მინისტრთა საბჭოს საქმიანობაზე, ხოლო ინდივიდუალურად – საკუთარი სამინისტროს საქმიანობაზე.“<sup>488</sup> როგორც ცნობილია, იტალიის რესპუბლიკაში, მთავრობა უნდა სარგებლობდეს ორივე პალატის ნდობით. პალატათა რეგლამენტების თანახმად, სადაც შედარებით უფრო დეტალურადაა გაწერილი განსახილველი პროცედურები, განსაზღვრულია, რომ ორივე პალატა აღჭურვილია უფლებამოსილებით, დასვას მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის საკითხი.<sup>489</sup>

ასევე აღსანიშნავია ავსტრიის ფედერალური კონსტიტუციური კანონის 74-ე მუხლის პირველი პუნქტი, რომლის თანახმადაც, „თუ ეროვნული საბჭო მიიღებს გადაწყვეტილებას ფედერალური მთავრობისათვის ან მისი ცალკეული წევრებისათვის უნდობლობის გამოცხადების შესახებ, ფედერალური მთავრობა ან შესაბამისი ფედერალური მინისტრი გადაყენებულ უნდა იქნენ თანამდებობიდან“.<sup>490</sup>

მხოლოდ სემის წინაშე არიან პასუხისმგებელი მინისტრთა საბჭოს წევრები, ასევე, პოლონეთის რესპუბლიკაშიც. აღნიშნული პასუხისმგებლობა შეიძლება იყოს როგორც სოლიდარული, ასევე ინდივიდუალური.<sup>491</sup>

<sup>488</sup> იხ., იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 95-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, იხ., Costituzione della Repubblica Italiana, იხ., ვებგვერდზე:

<https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>, [25. 05.2017].

<sup>489</sup> იხ., იტალიის რესპუბლიკის დეპუტატთა პალატის რეგლამენტის 115-ე მუხლი, “Regolamento della Camera dei Deputati”, იხ.,

<http://www.camera.it/files/regolamento/regolamento.pdf>, [25. 05.2017], ასევე იხ., იტალიის რესპუბლიკის სენატის რეგლამენტის 161-ე მუხლი, იხ., “Regolamento del Senato”, იხ., <https://www.senato.it/1043>, [25. 05.2017].

<sup>490</sup> იხ., ავსტრიის ფედერალური კონსტიტუციური კანონი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 136.

<sup>491</sup> იხ., პოლონეთის რესპუბლიკის 157-ე მუხლი, იხ., The Constitution of the Republic of Poland, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [25. 05.2017].

ლოგიკურია, მთავრობის წევრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის საკითხის განხილვასა და გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობდეს ბიკამერალური პარლამენტის სწორედ ის პალატა, რომელიც თავის მხრივ, ჩართულია ნდობის პროცედურებში.

#### 4.6. თანამედროვე ტენდენციები და გამოწვევები

„ორმაგი პასუხისმგებლობის“ საფუძველზე მთავრობას ნდობას უცხადებს არა ერთი პალატა, არმად ორივე პალატა. ასეთი შემთხვევები დღეის მდგომარეობით, იგივე ევროპის კონტინენტზე, არაერთ სახელმწიფოში გვხვდება. 1993 წლამდე ის გვხვდებოდა, ასევე, ბელგიაშიც და 1970 წლამდე შვედეთშიც.

ბელგიაში 1993 წლის რეფორმით სენატი მოგვევლინა როგორც „განსჯისა და ანალიზის“ პალატა და პოლიტიკურ პალატად ქვედა – წარმომადგენლობითი პალატა განისაზღვრა. მთავრობის მიმართ ნდობის გამოცხადების საკითხში მხოლოდ ქვედა პალატა არის ჩართული და სენატი აღარ მონაწილეობს მოცემულ პროცედურაში.<sup>492</sup> ბელგიის სამეფოს კონსტიტუციის თანახმად, „მინისტრები პასუხისმგებელი არიან წარმომადგენელთა პალატის წინაშე“.<sup>493</sup>

განხორციელებული ცვლილებების მთავარ დანიშნულებას წარმოადგენდა პარლამენტსა და მთავრობას შორის არსებულ ნდობის საკითხთან დაკავშირებით სტაბილურობის ელემენტების შემოტანა. ცვლილებით დაწესდა მინისტრთა პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმი (პალატის წინაშე) რათა მომხდარიყო საკითხის რაზიონალიზაცია.<sup>494</sup> სწორედ ამ მოტივით იქნა შერჩეული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი (არასავალდებულო). კონსტიტუციის თანახმად, მთავრობა გადადგება მეფის წინაშე თუ წარმომადგენელთა პალატა წევრთა უმრავლესობის მხარდაჭერით გადაწყვეტს უნდობლობის საკითხის აღძვრას და შესთავაზებს მეფეს პრემიერ-მინისტრის ახალ კანდიდატურას. ანალოგიური გადადგომის ვალდებულება არსებობს მაშინ როდესაც წარმომადგენელთა პალატა ნდობას

<sup>492</sup> თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციის მე-100 მუხლის თანახმად, სენატს შეუძლია მინისტრების დასწრების მოთხოვნა იმ კანონპროექტებთან ან საკანონმდებლო წინადადებებთან დაკავშირებით სადაც სენატს და წარმომადგენელთა პალატას თანაბარი კომპეტენციები გააჩნიათ. ასევე კონსტიტუციით განსაზღვრულ სხვა შემთხვევებშიც სენატი აღჭურვილია მოცემული კომპეტენციით. იხ., *Costituzione Belgia*, იხ., <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/belgio%201831.htm>, [25. 05.2017].

<sup>493</sup> იხ., ბელგიის სამეფოს კონსტიტუციის 101-ე მუხლის პირველი პუნქტი, *Costituzione Belgia*, იხ., <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/belgio%201831.htm>, [25. 05.2017].

<sup>494</sup> აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მოცემულ 1993 წელს განხორციელებულ ცვლილებებამდე პარლამენტის მხრიდან მთავრობის ნდობის საკითხი საერთოდ არ იყო რეგლამენტირებული და ის პრაქტიკით რეგულირდებოდა. დაწერილების იხ., იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tulinelli R.*, Roma, 2013, 66, იხ., <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25. 05.2017].



არ გამოუცხადებს და შესთავაზებს 3 დღეში პრემიერ-მინისტრის ახალ კანდიდატურას. მეფე მხოლოდ ნდობის გამოცხადების შემდეგ ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს და მას არ შეუძლია წარდგენილი კანდიდატურის შეცვლა. პალატა წარადგენს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას და არა მინისტრების. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუცია არაფერს ამბობს იმის შესახებ თუ ვის უცხადებს ნდობას პარლამენტი – პრემიერ-მინისტრს თუ მთავრობას, როგორც კოლეგიურ ორგანოს.<sup>495</sup>

ბელგიაში, გასული საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში განხორციელებული მნიშვნელოვანი ცვლილებები, მთელი რიგი გარემოებების გამო, რომელთა შესახებაც ნაწილობრივ უკვე აღინიშნა, გარკვეული კრიტიკის ობიექტია.<sup>496</sup>

დღეის მდგომარეობით, იტალიის რესპუბლიკა იმ ქვეყნებს შორისაა, სადაც მთავრობის ფორმირებაში ჯერ კიდევ ორივე პალატა თანაბრად მონაწილეობს. მოცემული განპირობებულია იმით, რომ ქვეყანა ირიცხება სახელმწიფოთა იმ რიცხვში, რომელშიც ე.წ. „თანაბარი ბიკამერალიზმი“ ფუნქციონირებს და სადაც, ორივე პალატას პრაქტიკულად თანაბარი უფლებამოსილებები გააჩნიათ (როგორც კანონშემოქმედებით საქმიანობაში ასევე კონტროლის უფლებამოსილებების განხორციელებისას).

კონსტიტუციური რეფორმასთან დაკავშირებულ კამათში ე.წ. თანაბარი, იგივე „სიმეტრიული“ ბიკამერალიზმის რეფორმირება წარმოადგენს უმნიშვნელოვანეს საკითხს, რასაც მოწმობს ის ინტერესი რომელიც არსებობს მის მიმართ, როგორც პოლიტიკური, ასევე ინსტიტუციური, მედიის თუ დოქტრინის მხრიდან.<sup>497</sup> იტალიის რესპუბლიკაში საკმაოდ დიდი ხანია მიდის მსჯელობა აღნიშნული თანაბარი ბიკამერალიზმის მოდიფიცირების თაობაზე, როგორც „საკანონმდებლო ბიკამერალიზმის“ ასევე „სამთავრობო ბიკამერალიზმის“ თვალსაზრისით. თუმცა, პოლიტიკურ ძალთა შეუთანხმებლობის თუ მოსახლეობის მხარდაჭერის ნაკლებობის გამო<sup>498</sup> ვერც

<sup>495</sup> დაწვრილებით იხ., ბელგიის კონსტიტუციის 96-ე მუხლი, *Costituzione Belga*, იხ., <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/belgio%201831.htm>, [25. 05.2017], ასევე, იხ., *Le camera alte, Aspetti del bicameralism nei paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America*, Roma, 1997, 65-66.

<sup>496</sup> იქვე, 65-66.

<sup>497</sup> მოცემულ ინტერესს ადასტურებს პარლამენტში წარდგენილ კანონპროექტთა სიმრავლე, რომელთა შორის შეიძლება გამოიყოს შემდეგნი: S. 216 Cossiga; S. 894 D'alia; S.1086, CEccanti ed altri; S.1114, pastore ed altri; S. 1589,Finocchiaro ed altri; S. 1428 Peterlini ed altri; S. 1548, Benedetti Valentini; S. 1590, Cabras ed altri; C.16 Zeller esaltri; C. 651 D'antona; C.978 Bocchino ed altri; ასევე C.441, amici ed altri che reproduce la cd “bozza Violante”, იხ., *Dickmann R.*, A proposito di revisione del bicameralismo: questione solo politica o anche giuridica?, იხ., [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/temi\\_attualita/parlamento/0009\\_dickmann.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/parlamento/0009_dickmann.pdf), [25. 05.2017];

<sup>498</sup> ასე მაგალითად 2006 წელს ე.წ. კალდეროლის პროექტი გატანილ იქნა რეფერენდუმზე და ვერ მიიღო ხმათა საჭირო ოდენობა. დაწვრილებით იხ., *Francesca Sgro*, “Aspetti e problemi attuali del bicameralismo italiano”, მილანის უნივერსიტეტის დოქტორანტის ფრანჩესკა სგროს დოქტორის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად წარდგენილი ნაშრომი, 98, იხ., <https://air.unimi.it/retrieve/handle/2434/150214/128681/>, [25. 05.2017].

ერთი კანონპროექტი ვერ იქცა კანონად და 1946 წელს მიღებული სისტემა დღემდე უცვლელია.

მრავალრიცხოვან კანონპროექტთა შორის<sup>499</sup> ზოგიერთი წარმოადგენდა ერთი დიდი რეფორმის ნაწილს (ასე მაგალითად ხსენებული კალდეროლის რეფორმა), რიგ შემთხვევებში კი რამდენადაც შეუძლებელი იყო ერთი დიდი რეფორმის განხორციელება, იყო მცდელობა განხორციელებულიყო ნაწილობრივი ცვლილებები.<sup>500</sup>

წარდგენილი კანონპროექტების აბსოლუტური უმრავლესობა ცდილობდა შეეცვალა არსებული ბიკამერალური სისტემა ქვედა პალატის სასარგებლოდ, სადაც სენატი, დაკომპლექტებული ტერიტორიული პრინციპების საფუძველზე, ნაკლები უფლებამოსილებებით იქნებოდა აღჭურვილი, როგორც კანონშემოქმედებით, ასევე საკონტროლო უფლებების თვალსაზრისით. თუმცა ნაწილი კანონპროექტებისა ითვალისწინებდა ქვედა პალატისთვის მძლავრი

<sup>499</sup> რომელთა შორის შეიძლება გამოიყოს ე.წ. კალდეროლის პროექტი, რომელიც, როგორც ითქვა, 2006 წლის რეფორმის პროცესში ჩავარდა. ასევე, დეპუტატთა პალატის კონსტიტუციურ საქმეთა პალატის მიერ (რომელსაც ხელმძღვანელობდა დეპუტატი ვიოლანტე) 2007 წლის ოქტომბერში შემუშავებული პროექტი, რომელიც ითვალისწინებდა ე.წ. სიმეტრიული ბიკამერალიზმის რეფორმირებას, როგორც კანონშემოქმედებით, ასევე, ნდობის მექანიზმთან მიმართებაში და ნდობის პროცედურებში სენატის ჩართულობის გაუქმებას. პროექტით იქმნებოდა ე.წ. რეგიონალური სენატი, რომელიც ტერიტორიულ საკითხებთან დაკავშირებით აღიჭურვებოდა შესაბამისი კომპეტენციებით. აღსანიშნავია აგრეთვე 2008 წელს ე.წ. სენატორ პასტორეს კანონპროექტი (№ 1114, 14/10/2008), რომელიც კვლავინდებურად ცდილობდა შეეცვალა მოქმედი ბიკამერალური სისტემა. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში რეფორმა მთავარ მიზნად ისახავდა პრემიერის პოზიციების გაძლიერებას. პრემიერის არჩევა მოხდებოდა პარლამენტის ქვედა პალატაში უმრავლესობის მქონე სუბიექტიდან და მას დანიშნავდა პრეზიდენტი. თავის მხრივ, პრემიერი თავად ნიშნავდა და ათავისუფლებდა მინისტრებს. სენატი საერთოდ არ მონაწილეობდა მთავრობის ფორმირებასა და ნდობის პროცედურაში. პრემიერის პოზიციების გაძლიერებას ისახავდა მიზნად, ასევე, სენატორ ჩეკარინის მიერ 2008 წლის ოქტომბერში წარდგენილი კანონპროექტი (№1086; ცენტრისტულ-მემარცხენე ძალის წარმომადგენელი), რომელსაც ასევე სურდა მოცემული ბიკამერალური პარლამენტის რეფორმირება, სადაც სენატი იქნებოდა რეგიონების წარმომადგენელი და ნდობის პროცედურებისგან მთლიანად ამორიცხული. ერთობ ორიგინალური კანონპროექტი იქნა შეთავაზებული 2009 წელს (№1548) სენატორ ბენედეტი ვალენტინის მიერ, რომელსაც პრაქტიკულად საპირისპირო შემთავაზება ჰქონდა. კერძოდ, თავაზობდა რომ ზედა პალატა აღჭურვილიყო მძლავრი უფლებამოსილებებით, ხოლო ქვედა პალატა კი ყოფილიყო პირიქით, ტერიტორიული ერთეულების ინტერესების წარმომადგენელი. კანონპროექტით სენატი იძენდა უფრო მძლავრ პოზიციებს, როგორც საკანონმდებლო, ასევე მთავრობის ფორმირების საკითხთან მიმართებაში. მოცემული პროექტის თანახმად, სწორედ ქვედა პალატა იყო ამორიცხული ნდობის პროცედურებიდან. დაწერილებით იხ., Francesca Sgro, “Aspetti e problemi attuali del bicameralismo italiano”, მილანის უნივერსიტეტის დოქტორანტის ფრანჩესკა სგროს დოქტორის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად წარდგენილი ნაშრომი, 104, 131, იხ., <https://air.unimi.it/retrieve/handle/2434/150214/128681/>, [25. 05.2017].

<sup>500</sup> ასე მაგალითად, ცვლილება განხორციელდა კონსტიტუციის V კარში, რომელიც ტერიტორიულ მოწყობას ეხებოდა და რომელსაც გავლენა უნდა ჰქონოდა შემდგომ, სენატის ფორმირებაზე. დაწერილებით იხ., Francesca Sgro, “Aspetti e problemi attuali del bicameralismo italiano”, მილანის უნივერსიტეტის დოქტორანტის ფრანჩესკა სგროს დოქტორის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად წარდგენილი ნაშრომი, თავი V, 90-142, იხ., <https://air.unimi.it/retrieve/handle/2434/150214/128681/>, [25. 05.2017].

უფლებამოსილებებით აღჭურვას კანონშემოქმედებით სფეროში, ხოლო მთავრობის დაკომპლექტების საკითხში, ორივე პალატას კვლავინდებურად თანაბარი უფლებამოსილებები უნდა ქონოდათ.<sup>501</sup>

აღსანიშნავია, გასული წლის დეკემბერში გამართული რეფერენდუმი, რომელიც მოსახლეობის მიერ არ იქნა მხარდაჭერილი.<sup>502</sup> რეფორმა ითვალისწინებდა, სხვა საკითხებთან ერთად, არსებული ბიკამერალური სისტემის ცვლილებას. პროექტის თანახმად, ცვლილება შედიოდა სენატის არჩევის ფორმაში, მთავრობასთან ნდობისა და უნდობლობის პროცედურებში, ნაცვლად ორივე პალატისა, მხოლოდ ქვედა – დეპუტატთა პალატა უნდა ყოფილიყო ჩართული.<sup>503</sup> თუმცა, როგორც აღინიშნა, კონსტიტუციური რეფორმა რეფერენდუმზე არ იქნა მხარდაჭერილი<sup>504</sup> და პრემიერ-მინისტრი რენციც, დაპირებისამებრ გადადგა.<sup>505</sup>

იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუციის მსგავსად, რუმინეთის 1991 წლის კონსტიტუციაც, ორივე პალატის მხრიდან მოითხოვს მთავრობის მიმართ ნდობის გამოცხადებას. რუმინეთშიც ბიკამერალური პარლამენტის როლსა და ფუნქციებზე, პრაქტიკულად დღიდან კონსტიტუციის მიღებისა, საკმაოდ დიდი დისკუსია მიმდინარეობს. 2003 წელს განხორციელებულმა რეფორმამ მნიშვნელოვნად შეცვალა თავდაპირველი სისტემა,<sup>506</sup> როგორც სტატუსის, ასევე ფუნქციური თვალსაზრისით, თუმცა, მთავრობის ნდობის საკითხთან დაკავშირებით ორივე პალატის ჩართულობის საკითხი კვლავინდებურად უცვლელია.<sup>507</sup>

2008 წლის მაისის თვეში, 2003 წლის რეფორმიდან ხუთი წლის შემდეგ, რუმინეთის პრეზიდენტმა ტრაიან ბასესკუმ შექმნა „რუმინეთის პოლიტიკური და კონსტიტუციური სისტემის ანალიზის კომისია“, რომელსაც დაევა

<sup>501</sup> იხ., იტალიის რესპუბლიკის სენატის კონსტიტუციურ საქმეთა კომისიის პროექტი № 365. 06/2012.

<sup>502</sup> იხ., <http://www.referendumcostituzionale.online/il-testo-della-riforma>, [25. 05.2017].

<sup>503</sup> კონსტიტუციური კანონის პროექტი იხ., [http://media.wix.com/ugd/14a30c\\_9dd527489fa24d648ca3b33c6913e1db.pdf](http://media.wix.com/ugd/14a30c_9dd527489fa24d648ca3b33c6913e1db.pdf), [25. 05.2017].

<sup>504</sup> რეფერენდუმის შედეგები იხ., [http://www.repubblica.it/speciali/politica/referendum-costituzionale2016/2016/12/05/news/renzi\\_si\\_dimette\\_e\\_crisi\\_di\\_governo\\_che\\_succede\\_ora-153472558/](http://www.repubblica.it/speciali/politica/referendum-costituzionale2016/2016/12/05/news/renzi_si_dimette_e_crisi_di_governo_che_succede_ora-153472558/), [25. 05.2017].

<sup>505</sup> იქვე

<sup>506</sup> 2003 წლამდე ორივე პალატა თანაბარი უფლებამოსილებებითა და ფუნქციებით იყვნენ აღჭურვილნი და მათ შორის სხვაობა მხოლოდ წევრთა რაოდენობასა და ასაკობრივ ცენზში მდგომარეობდა. რეფორმის შემდეგ, იმ მიზნით რომ დაჩქარებულიყო საკანონმდებლო პროცესი, კონსტიტუციით განისაზღვრა თითოეული პალატის ფუნქცია კანონშემოქმედებით საქმიანობაში.

<sup>507</sup> დაწვრილებით იხ., *Bosioc D., Romania: verso il monocameralismo e la riduzione del numero dei parlamentari? considerazioni sul progetto di legge di revisione costituzionale di iniziativa presidenziale e sulla sentenza della Corte Costituzionale N.799 del 17 giugno 2011.* სტატია ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე <http://www.federalismi.it> <http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=19586&dpath=document&dfile=21022012165904.pdf&content=Romania:+verso+il+monocameralismo+e+la+riduzione+del+numero+dei+parlamentari?+Considerazioni+sul+progetto+di+legge+di+revisione+costituzionale+di+iniziativa+presidenziale+e+sulla+sentenza+799/2011++unione+europea++dottrina++>, [25. 05.2017].

გაენაღიზებინა კონსტიტუციაში არსებული პრობლემური საკითხები და მოემზადებინა დასკვნა მათი გადაჭრის სავარაუდო გზების შესახებ. აღნიშნული კომისიის წარდგენისას სახელმწიფოს მეთაურმა ხაზი გაუსვა რუმინეთის რესპუბლიკაში პარლამენტის აბსოლუტურად იდენტური ორი პალატის არსებობას და განაცხადა, რომ მიზანშეწონილი იქნებოდა მონოკამერალურ სისტემაზე გადასვლა, მითუმეტეს, მაშინ როდესაც უკვე არსებობდა ევროპარლამენტი, რომელიც გარკვეულწილად გარანტის ფუნქციას ასრულებდა. აღნიშნულ საკითხზე, როგორც ამას კონსტიტუცია ითვალისწინებს, ჩატარდა საკონსულტაციო ხასიათის რეფერენდუმი.<sup>508</sup> გარდა ამისა, საკონსტიტუციო სასამართლომ<sup>509</sup> იმსჯელა მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით და საკმაოდ საინტერესო განმარტება გააკეთა. სასამართლომ განაცხადა, რომ აღნიშნული საკითხი პოლიტიკური ხასიათისაა და მისი გადაწყვეტა დამოკიდებულია პროცესში მონაწილე მხარეთა გადაწყვეტილებებზე, თუმცა იქვე დასძინა, რომ არ შეიძლებოდა უგულვებელყოფა რუმინეთში ბიკამერალური პარლამენტის ტრადიციების არსებობის და მისი დადებითი მხარეების გაუთვალისწინებლობა.<sup>510</sup> საკონსტიტუციო სასამართლომ ისტორიულ-ტრადიციული ელემენტი რუმინული ბიკამერალური პარლამენტის არსებობის ერთ-ერთ მთავარ მიზეზთა შორის დაასახელა და დაგეგმილ რეფორმასთან დაკავშირებით თავისი უარყოფითი დამოკიდებულების დასაბუთების დროს გამოყენა ისეთ ტერმინები როგორცაა „ტრადიცია“, „ავტორიტარული რეჟიმი“, „კომუნისტური პერიოდი“, „უმრავლესობის დომინირება“, „ძალაუფლების გამიჯვნა“.<sup>511</sup> ზემოაღნიშნული მოვლენების შემდეგ რუმინეთის პარლამენტი კვლავინდებურად ორპალატიანია და მთავრობის ფორმირებაში და მისთვის უნდობლობის გამოცხადებაში ორივე პალატა მონაწილეობს.

მიუხედავად ამისა, უნდა ითქვას, რომ ამგვარ არჩევანს სახელმწიფოთა შედარებით მცირე ნაწილი აკეთებს. კვლავინდებურად მიმზიდველი რჩება მიდგომა, რომლის თანახმადაც, ნდობა და უნდობლობის პროცედურებში მხოლოდ ქვედა პალატა მონაწილეობს.

<sup>508</sup> 2009 წლის 22 ნოემბრის რეფერენდუმის შედეგებით 72% მხარს უჭერდა მონოკამერალურ სისტემას. რეფერენდუმზე დასმული იყო ასევე პარლამენტის წევრთა რაოდენობის შემცირების საკითხი, რომელსაც მხარი 83%-მა დაუჭირა მხარი.

<sup>509</sup> იხ., რუმინეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს 17/06/2011 წლის №799 გადაწყვეტილება.

<sup>510</sup> იქვე.

<sup>511</sup> იხ., *Bosioc D.*, Romania: verso il monocalameralismo e la riduzione del numero dei parlamentari? considerazioni sul progetto di legge di revisione costituzionale di iniziativa presidenziale e sulla sentenza della Corte Costituzionale N.799 del 17 giugno 2011., 34. სტატია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <http://www.federalismi.it>, [25. 05.2017].

#### 4.7. იმპინჩმენტის პროცედურა

მთავრობის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის იდეოლოგიურ და სამართლებრივ საფუძველს კანონის უზენაესობის პრინციპი წარმოადგენს.<sup>512</sup> იმპინჩმენტი წარმომადგენლობითი, ხალხის წინაშე პოლიტიკურად ანგარიშვალდებული ხელისუფლების მიერ აღმასრულებელი ან სასამართლო ხელისუფლების მაღალ თანამდებობის პირთა ხელისუფლებიდან ჩამოცილების მექანიზმია, მათ მიერ ჩადენილი დარღვევებისა თუ სხვა საქციელისათვის.<sup>513</sup>

ავტორთა ერთი ნაწილი იმპინჩმენტს პარლამენტის სასამართლო უფლებამოსილებად განიხილავს,<sup>514</sup> თუმცა მეორე ნაწილი მას პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებებს შორის მოიაზრებს.<sup>515</sup> ამგვარივე მიდგომა გვხვდება საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში, სადაც ის გაწერილია VIII კარში, რომელიც საქართველოს პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციებს ეძღვნება. ამდენად, მნიშვნელოვანია იმპინჩმენტის პროცედურებში ბიკამერალური პარლამენტის პალატების ჩართულობის ხარისხისა და ფორმების ანალიზი.

„იმპინჩმენტის ინსტიტუტის პირველი ფართო მასშტაბიანი აღიარება და კონსტიტუციური რეგულაცია ამერიკის შეერთებული შტატების 1787 წელს მიღებულმა კონსტიტუციამ იტვირთა. შედეგად, იმპინჩმენტის პირველსაწყისი ბრიტანული ორსაფეხურიანი პროცედურის მოდელი დაფუძნდა. მოცემული იდეა აშშ-ის კონსტიტუციაში ინოვაციურად იქნა დაპროგრამებული და ყველა სხვა ანალოგზე გაცილებით მკაცრი სახე მიიღო, მათ შორის, იმპინჩმენტის პასუხისმგებლობა ქვეყნდებარე სუბიექტთა წრის მრავალფეროვნებით. ამერიკული იმპინჩმენტი ვრცელდება პრეზიდენტზე, ვიცე-პრეზიდენტზე, მინისტრებზე, ელჩებზე და ფედერალურ მოსამართლეებზე.“<sup>516</sup>

ამერიკის შეერთებული შტატების კვალდაკვალ, სხვა არაერთმა ევროპულმა სახელმწიფომ გაიზიარა აღნიშნული გამოცდილება და საკუთარი ქვეყნის ძირითად კანონებში განსაზღვრა. თუმცა, მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციებისთვის უცნობია იმპინჩმენტის პროცედურა, ან ითვალისწინებენ

---

<sup>512</sup> B, Romzek, M, Dubnick, Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy, Public Administration Review, 1987, 236, ხელმისაწვდომია: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/975901?uid=3738048&uid=2&uid=4&sid=21103240227677> [04/01/2014].

<sup>513</sup> გოციროძე ე., იმპინჩმენტი ამერიკის შეერთებულ შტატებში, გამომცემლობა „უნივერსალი“, თბილისი, 2013, 32.

<sup>514</sup> იხ., დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, 2011, 207, ასევე, რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი 1999, 275.

<sup>515</sup> ჭილაძე ნ., საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, გონაშვილი ე., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენხილაძე გ., ჭილაძე ნ., გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2017, 326.

<sup>516</sup> მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია წიგნი XXXIII, გამომცემლობა „უნივერსალი“, თბილისი, 2013, 170.

სახეცვლილი ფორმით. ასევე, იმპიჩმენტის ან მსგავსი პროცედურის მარეგულირებელი არაერთი ფორმა ფუნქციონირებს საზღვარგარეთის ქვეყანათა პრაქტიკაში.

შეერთებული შტატების კონსტიტუციის პირველი მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, მხოლოდ წარმომადგენელთა პალატას აქვს იმპიჩმენტის აღძვრის განსაკუთრებული უფლებამოსილება.<sup>517</sup> იმავე მუხლის მე-3 ნაწილი კი ადგენს, რომ „მხოლოდ სენატს აქვს იმპიჩმენტის წესით ყველა საქმის განსაკუთრებული განხილვის უფლება. ამ მიზნით შეკრებისას სენატორები დებენ ფიცსა და სახეიმო დაპირებას.“<sup>518</sup> განხილვა გულისხმობს მტკიცებულებათა არსებით გამოკვლევას, და არა – წარმომადგენელთა პალატის მიერ მომზადებული „იმპიჩმენტის მუხლების“ თაობაზე ოდენ კენჭისყრას.<sup>519</sup>

განსხვავებით შეერთებული შტატების მაგალითისგან, სახელმწიფოთა ნაწილში იმპიჩმენტის აღძვრის თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს მთლიანად პარლამენტი (და არა მხოლოდ ერთი პალატა). ასე მაგალითად, საფრანგეთში მთავრობის წევრებზე ბრალდებებს პარლამენტის პალატები იდენტური გადაწყვეტილებებით წარადგენენ.<sup>520</sup>

შეერთებული შტატების შემთხვევაში სენატის მონაწილეობა ლოგიკურ თანხვედრაშია სენატის უფლებასთან, გასცეს თანხმობა მინისტრების დანიშვნაზე. საფრანგეთშიც, მართალია ეროვნული კრებაა ჩართული მთავრობის მიმართ ნდობის პროცედურაში, თუმცა სენატიც (მცირე მასშტაბით, თუმცა მაინც) ჩართულია შესაბამის პროცესებში.<sup>521</sup>

აღნიშნული შემთხვევისგან განსხვავებული ვითარება გვხვდება პოლონეთში, სადაც ფუნქციონირებს ე.წ. სუსტი ზედა პალატის მქონე ბიკამერალური პარლამენტი და სადაც სენატი არ არის ჩართული მთავრობის მიმართ ნდობა/უნდობლობის პროცესში. პოლონეთის რესპუბლიკაში მხოლოდ ქვედა პალატა მონაწილეობს იმპიჩმენტის პროცედურაში. „მინისტრთა საბჭოს წევრები პასუხისმგებელი არიან სახელმწიფო ტრიბუნალის წინაშე კონსტიტუციის ან კანონების დარღვევის, ასევე დაკავებულ თანამდებობასთან

<sup>517</sup> იხ., შეერთებული შტატების კონსტიტუციის პირველი მუხლის მე-2 ნაწილი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 43.

<sup>518</sup> იხ., შეერთებული შტატების კონსტიტუციის პირველი მუხლის მე-3 ნაწილი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 44.

<sup>519</sup> *გოცირიძე ე.*, იმპიჩმენტი ამერიკის შეერთებულ შტატებში, გამომცემლობა „უნივერსალი“, თბილისი, 2013, 90.

<sup>520</sup> *მელქაძე ო.*, საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია წიგნი XXXIII, გამომცემლობა „უნივერსალი“, თბილისი, 2013, 173-174.

<sup>521</sup> იხ., საფრანგეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 49-ე მუხლი, *Constitution de la République française*, იხ., <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>, [25. 05.2017].

დაკავშირებით ჩადენილი დანაშაულისათვის. სახელმწიფო ტრიბუნალის წინაშე მინისტრთა საბჭოს წევრის პასუხისმგებლობაში მიცემის შესახებ დადგენილებას იღებს სეიმი რესპუბლიკის პრეზიდენტის ან არანაკლებ 115 დეპუტატის წინადადებით დეპუტატთა კანონიერი რაოდენობის 3/5-ის ხმათა უმრავლესობით“.<sup>522</sup>

ქვედა პალატის კომპეტენციაში შედის საქმის აღძვრა ასევე ესპანეთის სამეფოშიც, სადაც კონსტიტუციის 102-ე მუხლის პირველი პუნქტი<sup>523</sup> აცხადებს, რომ მთავრობის თავმჯდომარე და სხვა წევრები შესაბამის შემთხვევებში პასუხს აგებენ სისხლის სამართლის წესით უზენაესი სასამართლოს სისხლის სამართლის პალატის წინაშე. იმავე მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენს, რომ ბრალდება დალატში ან სახელმწიფოს უსაფრთხოების წინააღმდეგ მიმართულ სხვა დანაშაულის ჩადენაში მთავრობის წევრთა მიერ თავიანთი ფუნქციების განხორციელებისას შეიძლება წარდგენილ იქნეს მხოლოდ კონგრესის წევრთა მეოთხედის ინიციატივით და მისი წევრების მიერ ხმათა აბსლუტური უმრავლესობის თანხმობით.

ბელგიის კონსტიტუციის თანახმად, მინისტრები პასუხისმგებელი არიან წარმომადგენელთა პალატის წინაშე<sup>524</sup> და მხოლოდ წარმომადგენელთა პალატაა ჩართული უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში.<sup>525</sup> კონსტიტუციის თანახმად, „სამართალწარმოების წესით ნებისმიერ შუამდგომლობას, სააპელაციო სასამართლოში უშუალო გამოძახებას და დაპატიმრებას, გარდა დანაშაულზე წასწრების შემთხვევისა, ესაჭიროება წარმომადგენელთა პალატის თანხმობა... წარმომადგენელთა პალატას უფლება აქვს წაუყენოს ბრალდება მინისტრებს და წარუდგინოს ისინი საკასაციო სასამართლოს. მხოლოდ ამ უკანსკნელს აქვს უფლება გაასამართლოს მინისტრები გაერთიანებული პალატებით სისხლისსამართლებრივი კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და გამოიყენოს ამ კანონით გათვალისწინებული სასჯელი“.<sup>526</sup>

როგორც მოგეხსენებათ, რუმინეთი წარმოადგენს, იმ ქვეყანათა რიგს, სადაც მთავრობის მიმართ ნდობის პროცედურებში ორივე პალატაა ჩართული. ამ მხრივ, რუმინეთის სენატი გვევლინება საკმაოდ მძლავრი უფლებამოსილებებით აღჭურვილ პალატად, განსხვავებით იმ სენატებისგან, რომლებიც ხსენებული პროცედურებიდან განზე დგანან. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ლოგიკურია რუმინეთის კონსტიტუციის 108-ე მუხლის დანაწესი, რომლის თანახმადაც, სენატიც აღჭურვილია უფლებით,

<sup>522</sup> იხ., პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 156-ე მუხლი, The Constitution of the Republic of Poland, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [25. 05.2017].

<sup>523</sup> Constitucion Espanola, იხ., [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons\\_espa.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf), [25. 05.2017].

<sup>524</sup> იხ., ბელგიის სამეფოს კონსტიტუციის 101-ე მუხლი, Costituzione Belga, იხ., <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/belgio%201831.htm>, [25. 05.2017].

<sup>525</sup> იხ., ბელგიის სამეფოს კონსტიტუციის 96-ე მუხლი, Costituzione Belga, იხ., <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/belgio%201831.htm>, [25. 05.2017].

<sup>526</sup> იხ., ბელგიის სამეფოს კონსტიტუციის 103-ე მუხლი, Costituzione Belga, იხ., <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/belgio%201831.htm>, [25. 05.2017].

მოითხოვოს მთავრობის წევრთა მიმართ სისხლისსამართლის საქმის აღძვრა. მოცემული მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „მთავრობას მთელ თავის საქმიანობაზე პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ეკისრება მხოლოდ პარლამენტის წინაშე. მთავრობის თითოეული წევრი მთავრობის მოქმედებებსა და აქტებზე პასუხს აგებს სოლიდარულად სხვა წევრებთან ერთად. იმავე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „მხოლოდ დეპუტატთა პალატას, სენატს და რუმინეთის პრეზიდენტს აქვთ უფლება მოითხოვონ სისხლისსამართლის საქმის აღძვრა მთავრობის წევრთა წინააღმდეგ, უფლებამოსილების განხორციელების დროს ჩადენილი ქმედებებისთვის. ამგვარი სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობის საკითხის აღძვრის შემთხვევაში რუმინეთის პრეზიდენტს უფლება აქვს ისინი ჩამოაშოროს საქმიანობას. მთავრობის წევრის საქმის განხივლის დაწყებას მოსდევს მისი გადაყენება. ამ საქმეს იხილავს უმაღლესი საკასაციო და მართლმსაჯულების სასამართლო“.<sup>527</sup>

რუმინეთის მსგავსად, იტალიაც განეკუთვნება იმ სახელმწიფოთა რიცხვს, სადაც ორივე პალატაა ჩართული მთავრობის მიმართ ნდობა/უნდობლობის პროცედურებში. სწორედ ამიტომ, ამ შემთხვევაშიც ლოგიკურად გამოიყურება იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 96-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც, „მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარის ან მინისტრების მიერ თავიანთი ვალდებულებების შესრულებისას ჩადენილი დანაშაულები, მათი უფლებამოსილების შეწყვეტის შემთხვევაშიც კი, კონსტიტუციური კანონის ნორმების შესაბამისად, რესპუბლიკის საბჭოსა და დეპუტატთა პალატის მიერ თანხმობის მიცემისას განიხილება ჩვეულებრივი სამართალწარმოების წესით.

იმპიჩმენტის პროცესის აღწერისას, საინტერესოა აგრეთვე სამართალწარმოების საკითხი. სახელმწიფოთა ნაწილში კონსტიტუციური პასუხისმგებლობის მთელი პროცესი პარლამენტში მიმდინარეობს და ამის შემდეგ შეიძლება გადაინაცვლოს სასამართლოში (მაგალითად შეერთებულ შტატები, დიდ ბრიტანეთში, იაპონიაში, ინდოეთში). სახელმწიფოთა მეორე ნაწილში პარლამენტი ან პალატა გამოდის ბრალმდებელი სასამართლოში, ხოლო კონსტიტუციური პასუხისმგებლობის საკითხი სპეციალურად შექმნილი ორგანოს მიერ განიხილება. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ უკანასკნელ მოდელში, ანუ სადაც პროცესი მთლიანად პარლამენტში არ მიმდინარეობს, რიგ შემთხვევებში საკითხს განიხილავს ჩვეულებრივი სასამართლო ან ორგანო, რომელიც მხოლოდ კონსტიტუციური პასუხისმგებლობის საკითხებს განიხილავს.<sup>528</sup>

<sup>527</sup> Constitution of Romania, იხ., <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [25. 05.2017].

<sup>528</sup> როგორც ეს იაპონიასა და ინდოეთშია. იხ., *მელქაძე ო.*, საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია წიგნი XXXIII, გამომცემლობა „უნივერსალი“, თბილისი, 2013, 175.



## თავი V. კითხვა და ინტერპელაცია ბიკამერალურ პარლამენტში

### 5.1. საპარლამენტო კითხვები როგორც კონტროლის მექანიზმი

პარლამენტის წევრის კითხვით მიმართვის უფლებამოსილება მთავრობისთვის თუ მისი წევრისთვის საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთ ქმედით ფორმად ითვლება. „ისევე, როგორც ბევრი სხვა საპარლამენტო ინსტიტუტი, აღნიშნულიც თავდაპირველად დიდ ბრიტანეთში ჩამოყალიბდა. მინისტრებისადმი მიმართულმა კითხვებმა შეცვალა მოძველებული მეთოდები, რომელთა მეშვეობითაც აშკარავდებოდა მთავრობისადმი მიმართული საჩივრები, ან შეისწავლებოდა მისი პოლიტიკა. ის იქცა საგანგებო პროცედურად 1849 წლიდან, როდესაც ყოველ სხდომაზე გამოიყო დრო, ცნობილი „შეკითხვების საათის“ სახელწოდებით. 1902 წელს დამკვიდრდა წერილობითი პასუხების პრაქტიკა დასმულ კითხვებზე; ნებადართული იყო, ასევე, წერილობითი პასუხების წარდგენა იმ ზეპირ შეკითხვებზე, რომელთაც ზეპირი პასუხები ვერ გაეცემოდა დროის უკმარისობის გამო. თანამედროვე პერიოდში მინისტრებს ყოველწლიურად უსვამენ რამდენიმე ათას შეკითხვას.<sup>529</sup>

ინსტიტუტი საქართველოსთვისაც აქტუალურა, რამეთუ აღიარებულია ჩვენი ქვეყნის ძირითად კანონსა თუ სხვა საკანონმდებლო აქტებში. საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლში ჩამოყალიბებულია კითხვისა და შეკითხვის სამართლებრივი ბუნება, ხოლო საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში დეტალურადაა მოწესრიგებული კითხვა და შეკითხვით მიმართვასთან დაკავშირებული პროცედურები. მინისტრებისადმი მიმართული შეკითხვები წარმოადგენს ინფორმაციის მიღებისა და კონტროლის განხორციელების საშუალებას.

საქართველოს კანონმდებლობა (კონსტიტუცია, სხვა საკანონმდებლო აქტები, მათ შორის პარლამენტის რეგლამენტი) ერთმანეთისგან მიჯნავს კითხვას და შეკითხვას. კითხვა წერილობითი ან ზეპირი ფორმის შეიძლება იყოს და როგორც წესი, წარმოადგენს პარლამენტის წევრის მიმართვას მთავრობის ან მისი წევრისადმი გარკვეული ინფორმაციის მისაღებად. ბევრ ქვეყანაში არსებობს მოთხოვნა, რომ იგი უნდა იყოს მოკლე და არ უნდა შეიცავდეს ბრალდებას.<sup>530</sup>

შეკითხვა წარმოადგენს პარლამენტის ან პარლამენტართა ჯგუფის მიმართვას მნიშვნელოვან პოლიტიკურ პრობლემაზე, რომელიც დღის წესრიგში შეტანილ ხდება განხილვის საგანი. მას თან ახლავს კამათი და კენჭისყრა პასუხის შეფასების მიზნით. არსებობს ზეპირი შეკითხვა, რომლებიც რეალურად წერილობით დაისმის, თუმცა, ზეპირი მთავრობის პასუხია და როგორც წესი,

<sup>529</sup> იხ., *წაქაძე ი.*, საპარლამენტო კონტროლი საქართველოში, „ალმანახი“, „სახელმწიფო სამართალი (III)“, №16, თბილისი 2001, 126.

<sup>530</sup> იხ., *ჭილაძე ნ.*, საკანონმდებლო ხელისუფლება, *გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენხილაძე გ., ჭილაძე ნ.*, შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, გამომცემლობა მერიდიანი, თბილისი, 2016, 362.

დებატებით მთავრდება და შეკითხვა დებატების გარეშე, რომლებიც ძირითადად ყოველდღიურ პრობლემებს ეხება.<sup>531</sup>

„საპარლამენტო კონტროლის შესახებ“ რუსეთის ფედერაციის ფედერალური კანონის მე-7 მუხლი,<sup>532</sup> დეპუტატების შეკითხვებთან ერთად ითვალისწინებს, ასევე, სადეპუტატო კითხვას, რომელის დასმის უფლება აქვს დეპუტატს სათათბიროს სხდომაზე (სათათბიროს) რუსეთის ფედერაციის მთავრობის წევრების მიმართ. კანონით ეს ორი ფორმა ერთმანეთისგან გამიჯნულია, თუმცა ამ განსხვავების განმარტებას არ იძლევა. ამდენად, მხოლოდ კანონიდან ნათელი დასკვნის გაკეთება რთულია. მთავრობის წევრების მიმართ დასმულ სადეპუტატო კითხვაში როგორც წესი მოიაზრებენ მიმართვას, რომლის მიზანია ახსნა ან მცირე განმარტება არსებულ ფაქტობრივ გარემოებებთან დაკავშირებით. შეკითხვა ძირითადად მიზნად ისახავს გარკვეული პრობლემურ საკითხთან დაკავშირებით ყურადღების გამახვილებას, მის შესწავლას და პრობლემის გადაჭრას. კითხვა კი უწინარესყოვლისა დაკავშირებულია კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით მთავრობის პოზიციის თაობაზე ინფორმაციის მიღებასთან.<sup>533</sup>

საპარლამენტო კონტროლის ეს ტრადიციული მექანიზმი გამოიყენება ყველა ქვეყნის პარლამენტის მიერ, რომელთა მთავრობაც პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მატარებელია. იმდენად, რამდენადაც ამ პროცედურას არ მოსდევს პირდაპირი სანქციების გამოყენება, იგი გავრცელებულია ისეთ ქვეყნებშიც, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება პასუხისმგებელი არ არის პარლამენტის წინაშე. საპარლამენტო კონტროლის შეზღუდვის პირობებშიც კონტროლის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მექანიზმად ითვლება შეკითხვის უფლება. მოცემული პროცედურების გაწერილია იმ ქვეყანათა კონსტიტუციებშიც სადაც მმართველობის საპრეზიდენტო<sup>534</sup> მოდელი ფუნქციონირებს.<sup>535</sup>

ქვეყანათა უმრავლესობა იცნობს ინდივიდუალურ ზეპირ კითხვებსა და ე.წ. *question Time*–ის დროს დასმულ ზეპირ კითხვებს, ისევე როგორც, წერილობით წარდგენილი კითხვებს. რიგ ქვეყნებში განასხვავებენ ასევე ინტერპელაციას,

<sup>531</sup> იხ., ჭილაძე ნ., საკანონმდებლო ხელისუფლება, გონაშვილი ვ., ერემიძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენხილაძე გ., ჭილაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, გამომცემლობა მერიდიანი, თბილისი, 2016, 362, ასევე იხ., პაკტე, პ., მელენ-სუკრამანიანი, ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოტოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 754.

<sup>532</sup> ასევე იხ., „საპარლამენტო კონტროლის შესახებ“ რუსეთის ფედერაციის ფედერალური კანონის მე-5 მუხლის მე-3, მე-7 და მე-8 პუნქტები. იხ., Федеральный закон от 7 мая 2013 г. 77-ФЗ "О парламентском контроле".

<sup>533</sup> იხ., А.К. Суэтин, аспирант кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МИУ МГИМО (У) Правовые основы парламентского контроля в России, 3.

<sup>534</sup> იგივე საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლი საქართველოს კონსტიტუციაში გვხვდება დღიდან კონსტიტუციის მიღებისა, რომლის შედეგადაც, 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე, მოქმედებდა ე.წ. „ამერიკული“ საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი.

<sup>535</sup> იხ., ჭაქაძე ი., საპარლამენტო კონტროლი საქართველოში, „აღმანახი“, „სახელმწიფო სამართალი (III)“, №16, თბილისი 2001, 125-126.

რომელიც, მართალია განსხვავდება შეკითხვებისგან, თუმცა მოცემული განსხვავების ხასიათი სხვადასხვა ქვეყანაში, თავის მხრივ, სხვადასხვაა. მისი გამოყენებაც შედარებით უფრო ნაკლებად ხდება, რამეთუ ის შეიძლება დაუკავშირდეს გარკვეული სახის პასუხისმგებლობას, მათ შორის უნდობლობის ვოტუმის სახით.<sup>536</sup>

საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის თანახმად, გარკვეულწილად იცვლება კითხვისა და შეკითხვის მომწესრიგებელი ნორმა, იმ თვალსაზრისით, რომ საქართველოს პარლამენტის წევრი, ერთი მხრივ, უფლებამოსილი იქნება კითხვით მიმართოს კონსტიტუციით განსაზღვრულ სუბიექტებს, ხოლო, მეორე მხრივ, ინტერპელაციის წესით შეკითხვით მიმართოს კონსტიტუციითვე განსაზღვრულ სუბიექტებს.<sup>537</sup>

კითხვას ბიკამერალურ პარლამენტში, შეიძლება ითქვას, კიდევ უფრო განსაკუთრებული დატვირთვა გააჩნია. ორპალატიანი პარლამენტების ზედა პალატები სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულ სამართლებრივ მოწესრიგებას ექვემდებარებიან. საკონტროლო უფლებამოსილებების მოცულობისა და განხორციელების თვალსაზრისით, რიგ ქვეყნებში, ზედა პალატები მსგავსი უფლებამოსილებებით არიან აღჭურვილნი, ხოლო, რიგი შემთხვევებში კი პირიქით, მთავრობა პასუხისმგებელია მხოლოდ ქვედა პალატის წინაშე და ზედა პალატა ან საერთოდ არ მონაწილეობს კონტროლის განხორციელებაში ან ძალიან შეზღუდულ ფარგლებში. თუმცა, როგორც ითქვა, მთელ რიგ შემთხვევებში ე.წ. სუსტი ზედა პალატები, რომელთან მიმართაც მთავრობა შეიძლება არც კი იყოს ანგარიშვალდებული, მაინც აღჭურვილნი არიან კითხვის უფლებით. ამგვარი უფლება მოცემული კატეგორიის ზედა პალატას იმ შემთხვევაშიც აქვს ხოლმე, როდესაც ის საერთოდ არ მონაწილეობს, მათ შორის, ნდობა/უნდობლობის პროცესში. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ შესაძლოა ასეთ ვითარებაში, კიდევ უფრო მეტი მნიშვნელობის მატარებელი იყოს იმ ზედა პალატის მიერ დასმული კითხვები, რომელშიც არ გვხვდება მთავრობის მხარდამჭერი საპარლამენტო უმრავლესობა.

---

<sup>536</sup> იხ., Parliamentary questions in selected legislative chambers, European Parliament, 2014, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/493044/IPOL-AFCO\\_NT\(2014\)493044\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/493044/IPOL-AFCO_NT(2014)493044_EN.pdf), [25.05.2017].

<sup>537</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. იხ., პროექტით განსაზღვრული საქართველოს კონსტიტუციის 43-ე მუხლის ახალი რედაქცია. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].

## 5.2. კითხვით მიმართვა ბიკამერალურ პარლამენტში

### 5.2.1. კითხვით მიმართვის უფლების არმქონე ზედა პალატები

თანამედროვე სახელმწიფოთა კონსტიტუციები იცნობენ შემთხვევებს, სადაც ზედა პალატები არ არიან აღჭურვილი კითხვის დასმის უფლებით. მართალია ამგვარ არჩევანს საკმაოდ მცირე ქვეყნები აკეთებენ, თუმცა ის დამოკიდებულია იმ როლზე და ფუნქციაზე, რომელიც ამა თუ იმ ქვეყანაში ზედა პალატას აქვს.

სხენებულ კატეგორიის რიგებში გვხვდება პოლონეთის რესპუბლიკა, რომლის სენატი არ არის აღჭურვილი კითხვის დასმის უფლებით.<sup>538</sup> პოლონეთის კონსტიტუციის თანახმად, პრემიერ-მინისტრი და მინისტრთა საბჭოს სხვა წევრები ვალდებული არიან 21 დღის ვადაში გასცენ პასუხი სადეპუტატო ინტერპელაციებსა და კითხვებს.<sup>539</sup> „პრემიერ-მინისტრი და მინისტრთა საბჭოს სხვა წევრები ვალდებული არიან სეიმის ყოველ სხდომაზე გასცენ პასუხი მიმდინარე საკითხებს.“<sup>540</sup>

აღსანიშნავია, აგრეთვე, ჩეხეთის<sup>541</sup> რესპუბლიკის კონსტიტუციაც, რომელიც ადგენს, რომ მთავრობა პასუხისმგებელია დეპუტატთა პალატის წინაშე.<sup>542</sup> სწორედ კონსტიტუციის ამ ჩანაწერიდან გამომდინარე „მხოლოდ დეპუტატებს აქვთ უფლება მთავრობის ინტერპელირებისა (შეკითხვით მიმართვის).“<sup>543</sup>

<sup>538</sup> საკმაოდ მწირი კომპეტენციებით არის აღჭურვილი პოლონეთის რესპუბლიკის სენატი კანონშემოქმედებით პროცესშიც. ასევე არ მონაწილეობს მთავრობის მიმართ ნდობა/უნდობლობის პროცესში.

<sup>539</sup> იხ., პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 115-ე მუხლის პიორველი პუნქტი. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [25.05.2017].

<sup>540</sup> თუმცა, არაფერია ნათქვამი სენატის კომპეტენციაზე, რაც გულისხმობს იმას რომ ასეთი უფლებამოსილებები სენატს და მის წევრებს არ გააჩნიათ. იხ., პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 115-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [25.05.2017].

<sup>541</sup> აქვე უნდა აღინიშნოს ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 38-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც, „მთავრობის წევრს უფლება აქვს მონაწილეობა მიიღოს ორივე პალატის, მათი კომიტეტებისა და კომისიების სხდომებში. მთავრობის წევრს მისი მოთხოვნისთანავე ნებისმიერ დროს ეძლევა სიტყვა გამოსვლისათვის“ (პუნქტი 1-ლი). „დეპუტატთა პალატის დადგენილებით, მთავრობის წევრი ვალდებულია პირადად დაესწროს მის სხდომას. მსგავსი მოთხოვნა მოქმედებს კომიტეტის, კომისიისა და საგამოძიებო კომისიის სხდომის შემთხვევაშიც. ამ ორგანოების სხდომებზე მთავრობის წევრი შეიძლება წარმოდგენილ იქნეს მისი მოადგილის ან მთავრობის სხვა წევრით, თუ დადგენილება არ შეიცავს მოთხოვნას მისი უშუალო მონაწილეობის შესახებ“ (მე-2 პუნქტი).

აღსანიშნავია, ასევე, კონსტიტუციის 71-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც, „მთავრობას შეუძლია დეპუტატთა პალატას მოსთხოვოს ნდობის გამოცხადება“. იხ., Constitution of the Czech Republic, იხ., ვებგვერდზე:

[http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke\\_dni=4.8.2016&O=10](http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke_dni=4.8.2016&O=10), [25.05.2017].

<sup>542</sup> იხ., ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 68-ე მუხლი, იხ., Constitution of the Czech Republic, იხ., ვებგვერდზე:

[http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke\\_dni=4.8.2016&O=10](http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke_dni=4.8.2016&O=10), [25.05.2017].

<sup>543</sup> იხ., parliamentary control of the government in the Czech republic, Published by the Office of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic, Praha, 1 May, 2011, [http://www.psp.cz/kps/pi/gi/infocentrum/EN/Parliamentan\\_control\\_05\\_2011.pdf](http://www.psp.cz/kps/pi/gi/infocentrum/EN/Parliamentan_control_05_2011.pdf), [25.05.2017].

ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 53-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის თანახმად, „ყოველ დეპუტატს<sup>544</sup> უფლება აქვს შეიტანოს ინტერპელაცია მთავრობის ან მთავრობის წევრის უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ საკითხზე“ (1-ლი პუნქტი). „მთავრობის შესაბამისი წევრები ვალდებული არიან უპასუხონ ინტერპელაციას მისი შეტანიდან ოცდაათი დღის ვადაში“ (მე-2 პუნქტი).

ირლანდიაში სენატი საკმაოდ მწირი უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი, რომელსაც არ აქვს, მათ შორის, არც ინტერპელაციის უფლება. სენატს იმის უფლებაც არ აქვს დებატები გამართოს მთავრობის ოფიციალურ განცხადებაზე. ერთი რაც შეიძლება ითქვას და ისიც სენატის თავმჯდომარის (*Cathaoirleach*) დისკრეციული უფლებამოსილებაა, დამატებითი განცხადებების გაკეთების საშუალება მისცეს მთავრობის განცხადებაზე.<sup>545</sup>

1979 წელს გარკვეული ცვლილებების შედეგად სენატს მიენიჭა უფლება მოითხოვოს - 30 დღით ადრე მაინც – თათბირი. ეს ინსტრუმენტი (რომელიც სხვათაშორის არ გეხვედბა ქვედა პალატაში) გამოიყენეს 1982 წელს როდესაც წარმართა მსჯელობა ეკონომიკური კრიზისის თაობაზე მთავრობის განზრახვებთან დაკავშირებით.<sup>546</sup>

## 5.2.2. კითხვით მიმართვის უფლებით აღჭურვილი პალატები

გარდა სადისერტაციო ნაშრომის წინა ნაწილში განხილული, შეიძლება ითქვას გამონაკლისი შემთხვევებისა, ხშირ შემთხვევებში, ე.წ. სუსტი ზედა პალატები მაინც არიან აღჭურვილნი კითხვის დასმის უფლებით.

გერმანიის ფედერალიციური რესპუბლიკის ბუნდესრატი, რომელიც ავტორთა ნაწილი საერთოდ არ მიაკუთვნებს<sup>547</sup> საპარლამენტო სტრუქტურას,

<sup>544</sup> ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია დეპუტატთა პალატის წევრს დეპუტატად მოიხსენიებს, ხოლო სენატის წევრს – სენატორად. მაგალითისთვის იხ., ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 28-ე მუხლი, Constitution of the Czech Republic, იხ., ვებგვერდზე: [http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke\\_dni=4.8.2016&O=10](http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke_dni=4.8.2016&O=10), [25.05.2017].

<sup>545</sup> Le camerealte, Aspetti del bicameralismoneipaesidell'UnioneEuropea e negliStatiUnitid' America, Roma, 1997, P., 121.

<sup>546</sup> Le camerealte, Aspetti del bicameralismoneipaesidell'UnioneEuropea e negliStatiUnitid' America, Roma, 1997, 121.

<sup>547</sup> „გერმანიის პარლამენტს, როგორც წესი, აღიარებენ ბიკამერალური ორგანიზაციის საკანონმდებლო ორგანოდ, სადაც ბუნდესტაგთან 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 ლიტერატურაშიც“. იხ., *ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა.*, ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 34, ასევე იხ., „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი“, კრებული I; ავტორთა

აღჭურვილია, ძალიან სუსტი, თუმცა კი გარკვეული ფორმით, ინფორმაციების მიღების უფლებამოსილებით. ძირითადი კანონის 53-ე მუხლის თანახმად, გერმანიის ფედერალური მთავრობის წევრებს უფლება აქვთ, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში ვალდებული არიან, მონაწილეობა მიიღონ ბუნდესრატის და მისი კომიტეტების სხდომებში. მათ ნებისმიერ დროს უნდა მოუსმინონ. ფედერალური მთავრობა ვალდებულია ბუნდესრატი მიმდინარე საქმეების შესახებ ყავდეს საქმის კურსში. თუმცა, აქვე უნდა ითქვას, რომ ბუნდესრატი ფედერალური მთავრობის მიმართ არ ახორციელებს საგამომკლვევო საქმიანობას, მას გააჩნია მხოლოდ და მხოლოდ მთავრობის საქმიანობაზე ინფორმაციის მიღების უფლებამოსილება და არა მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის კომპეტენცია, ამ სიტყვის პირდაპირი გაგებით.<sup>548</sup> ძირითადი კანონის ზემოაღნიშნული 53-ე მუხლის მე-3 წინადადების საფუძველზე განსაზღვრული კომპეტენციიდან გამომდინარე, ბუნდესრატის რეგლამენტის<sup>549</sup> მე-19 მუხლის პირველი პუნქტი ადგენს, რომ ბუნდესრატის თითოეულ წევრს უფლება აქვს კითხვით მიმართოს ფედერალურ მთავრობას ან მის წევრებს დღის წესრიგით განსაზღვრულ ნებისმიერ საკითხთან დაკავშირებით. წევრს უფლება აქვს კითხვით მიმართოს, ასევე, დღის წესრიგით გაუთვალისწინებელ საკითხზე. თუმცა, ამ შემთხვევაში კითხვა უნდა გადაუგზავნოს ბუნდესრატის თავმჯდომარეს ორი კვირით ადრე, რომელიც გადასცემს კითხვას ადრესატს.<sup>550</sup> ასევე აღსანიშნავია, რეგლამენტის მე-40 მუხლის მე-2 პუნქტი, რომლის თანახმადაც, იმ შემთხვევაში, როდესაც ძირითადი კანონის 53-ე მუხლის პირველი და მე-2 წინადადების საფუძველზე ფედერალური მთავრობა მონაწილეობს საკომიტეტო განხილვაში, კომიტეტის წევრებს და მიწვების მთავრობის წარმომადგენლებს უფლება აქვთ კითხვით მიმართონ ფედერალურ მთავრობას ან მათ წარმომადგენლებს.

შედარებით უფრო მსხვილი უფლებამოსილებები აქვს მინიჭებული ფედერაციული რესპუბლიკის ბუნდესტაგს, რომლის რეგლამენტიც ითვალისწინებს როგორც კითხვის,<sup>551</sup> ასევე, ინტერპელაციის შესაძლებლობას.<sup>552</sup> რეგლამენტი ითვალისწინებს, ასევე, *Question Time*-ის პროცედურებს.

კოლექტივი; რედ. პროფ., *მელქაძე ო.*, თბილისი, 2008; 68. ასევე იხ., *მელქაძე ო., რამიშვილი ნ.*, გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, მერანი, 1999, 83.

<sup>548</sup> Le camerealte, Aspetti del bicameralismoneipaesidell'UnioneEuropea e negliStatiUnitid' America, Roma, 1997, 153.

<sup>549</sup> ბუნდესრატის რეგლამენტი იხ., ვებ-გვერდზე

<http://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/go-en/go-en-node.html#doc5157334bodyText4>, [25.05.2017].

<sup>550</sup> იხ., ბუნდესრატის რეგლამენტის მე-19 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები.

<http://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/go-en/go-en-node.html#doc5157334bodyText4>, [25.05.2017].

<sup>551</sup> იხ., ბუნდესტაგის რეგლამენტის 105-ე მუხლი, რომლის თანახმად, თითოეულ წევრს უფლება აქვს წერილობითი ან ზეპირი კითხვით მიმართოს ფედერალურ მთავრობას. ამავე მუხლის თანახმად, დეტალები განსაზღვრულია *guidelines*-ით. ბუნდესტაგის რეგლამენტი და *guidelines*-ი იხ., ვებ-გვერდზე: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>, [25.05.2017].

<sup>552</sup> ბუნდესტაგის რეგლამენტის მე-100 მუხლი ითვალისწინებს დიდი ინტერპელაციის შესაძლებლობას, ხოლო 104-ე მუხლი მცირე ინტერპელაციის შესაძლებლობას.

ყოველივე ეს, არ გვხვდება ბუნდესრატის რეგლამენტში. მისთვის ამგვარი მწირი უფლებამოსილებების მინიჭება (განსახილველ საკითხთან მიმართებაში) დაკავშირებულია იმ როლთან და ადგილთან სახელისუფლებო პალიტრაში, რომელიც განუსაზღვრა ფედერალურმა ძირითადმა კანონმა და რომლის საფუძველზეც ის მიწების წარმომადგენლობითობის უზრუნველყოფ პალატად გვევლინება. მართალია, სხვა ქვეყნებშიც გვხვდება ზედა პალატები, როგორც ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანო, თუმცა მათგან განსხვავებით, გერმანული ბუნდესრატი ე.წ. ამბასატორიული ტიპის პალატად გვევლინება.

ბელგიაში, სადაც „1993 წლის კონსტიტუციური რეფორმამ სენატი, განსაზღვრა როგორც განსჯისა და ანალიზის პალატა, ხოლო, პოლიტიკურ ფუნქციებით წარმომადგენელთა პალატა აღჭურვა“<sup>553</sup> კონსტიტუცია ადგენს, რომ სწორედ ამ უკანასკნელის მიმართ არის პასუხისმგებელი მინისტრები<sup>554</sup> (კოლეგიურადაც და როგორც ჩანს, ასევე ინდივიდუალურადაც) და არა სენატის წინაშეც, რომელიც, აქვე უნდა ითქვას, რომ საერთოდ არ მონაწილეობს ნდობის პროცედურაში<sup>555</sup> მიუხედავად აღნიშნულისა, ბელგიის კონსტიტუციით, სენატს მაინც აქვს პოლიტიკური კონტროლის განხორციელების ბერკეტები, ტრადიციული გამოკვლევითი მექანიზმების სახით (გამოკითხვა, ინტერპელაცია, საგამოძიებო კომისიის შექმნა).<sup>556</sup>

რაც შეეხება წარმომადგენელთა პალატას, უნდა ითქვას, რომ პალატის რეგლამენტი კიდევ უფრო დაწვრილებით აღწერს<sup>557</sup> საპარლამენტო კონტროლის<sup>558</sup> განხორციელების ფორმებს. ბელგიის პალატების რეგლამენტების ანალიზის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ ბელგიაში

<sup>553</sup> Le camere alte, Aspetti del bicameralismoneipaesidell'UnioneEuropea e negliStatiUnitid' America, Roma, 1997, 65.

<sup>554</sup> იხ., ბელგიის სამეფოს კონსტიტუციის 101-ე მუხლი, Costituzione Belga, იხ., <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/belgio%201831.htm>, [25.05.2017].

<sup>555</sup> Le camere alte, Aspetti del bicameralismoneipaesidell'UnioneEuropea e negliStatiUnitid' America, Roma, 1997, 65.

<sup>556</sup> ასე მაგალითად, ბელგიის კონსტიტუციის მე-100 მუხლის თანახმად, „მინისტრებს აქვთ ორივე პალატაში დაშვების უფლება და მათ უნდა მოუსმინონ, როდესაც ამას მოითხოვენ. წარმომადგენელთა პალატამ შეიძლება მოითხოვოს მინისტრების დასწრება. სენატს შეუძლია მათი დასწრების მოთხოვნა 77-ე მუხლში მითითებული კანონპროექტების ან საკანონმდებლო წინადადებების ან 78-ე მუხლში მითითებული კანონპროექტების განხილვისას, ან 56-ე მუხლით გათვალისწინებული გამოძიების უფლების განხორციელებისას. სხვა საკითხებთან დაკავშირებით სენატმა შეიძლება სთხოვოს მათ დასწრება. იხ., Le camerealte, Aspetti del bicameralismoneipaesidell'UnioneEuropea e negliStatiUnitid' America, Roma, 1997, 65, ასევე იხ., სენატის რეგლამენტი, რეგლამენტი იხ., ვებგვერდზე: [http://www.senate.be/doc/BAT\\_Reglement\\_20150619\\_FR.pdf](http://www.senate.be/doc/BAT_Reglement_20150619_FR.pdf), [25.05.2017].

<sup>557</sup> იხ., წარმომადგენელთა პალატის რეგლამენტის VIII თავი, რეგლამენტი იხ., ვებგვერდზე: [http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/reglement/reglementFR.pdf](http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglementFR.pdf), [25.05.2017].

<sup>558</sup> სწორედ ამგვარად არის დასათაურებული მეორე თავი. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ სენატის რეგლამენტში, ამ სახელწოდებით რეგლამენტის არც-ერთი ნაწილი, თუ თავი, არ არის დასათაურებული. საპარლამენტო შეკითხვა (წერილობითი ფორმის) გვხვდება, მხოლოდ სენატის რეგლამენტის მესამე ნაწილის მეორე თავში (*De la fonction d'informatio*) და ისიც მხოლოდ 67-ე და 68-ე მუხლებში დადგენილი რეგულირებით ამოიწურება.

წარმომადგენელთა პალატა ახორციელებს მთავრობაზე საპარლამენტო კონტროლს სრული მასშტაბით, ხოლო სენატი მხოლოდ ინფორმაციის მიღების უფლებით შემოიფარგლება.<sup>559</sup>

გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ზედა პალატას, ან საერთოდ არ აქვს უფლება კითხვით მიმართოს მთავრობას (ან მის წევრს), ან შესაძლოა ამგვარი ფუნქცია აქვს, თუმცა ქვედა პალატასთან შედარებით შეზღუდულ ფორმებში, არსებობს ასევე, ქვეყნები სადაც კითხვის დასმის უფლებამოსილებასთან მიმართებაში, ზედა პალატას ქვედა პალატის მსგავსი სტატუსი და კომპეტენცია გააჩნია.

საფრანგეთის კონსტიტუციური სამართლის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან სფეროს წარმოადგენს კონტროლი აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე. ამ კონტროლის რამდენიმე ფორმა არსებობს.<sup>560</sup> „კონტროლის უფლებამოსილებებში პირველ რიგში იგულისხმება ნაციონალური ასამბლეის მიერ მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენება. უნდობლობის ვოტუმის გარდა არსებობს კონტროლის ფორმები, რომლებიც, საკმაოდ ეფექტურია. მაგალითად, კითხვების დასმის გზა.<sup>561</sup> უნდობლობის ვოტუმს თუ არ ჩავთვლით, სენატორები მთავრობის მიმართ კონტროლის განხორციელების პროცესში, აღჭურვილნი არიან დეკლარაციებისთვის მინიჭებული, პრაქტიკულად, მსგავსი უფლებამოსილებებით.<sup>562</sup>

<sup>559</sup> ბელგიის სენატის რეგლამენტის 67-ე და 68-ე მუხლების თანახმად, სენატის წევრი კითხვას გადაუგზავნის სენატის თავმჯდომარეს, რომელიც, თუ კითხვა პასუხობს შესაბამის მოთხოვნებს, გადაუგზავნის მას შესაბამის მინისტრს და სთხოვს პასუხის გადმოგზავნას 20 სამუშაო დღის განმავლობაში. სენატის თავმჯდომარე კითხვასაც და პასუხსაც აქვეყნებს. პასუხის გაუცემლობის შემთხვევაშიც საკითხი ქვეყნდება.

რაც შეეხება წარმომადგენელთა პალატის რეგლამენტს, აქ საპარლამენტო კონტროლი კიდევ უფრო დაწვრილებით არის მოწესრიგებული და ის მოიცავს წარმომადგენელთა პალატის რეგლამენტის 121<sup>bis</sup> მუხლიდან 156-ე მუხლებში გაწერილ ნორმებს. საპარლამენტო კითხვების დასმის წესი გაწერილია რეგლამენტის 122-ე – 129-ე მუხლებში. რეგლამენტი იცნობს, როგორც წერილობით კითხვას (და ამ შემთხვევაში სენატის რეგლამენტის მსგავსი პროცედურებია დადგენილი), ასევე, ზეპირ კითხვას. კერძოდ, წარმომადგენელთა პალატის რეგლამენტის 124-ე მუხლის თანახმად, „კვირაში ერთხელ მაინც, შუადღის სესიის დაწყების წინ, ერთი საათით ადრე, სასურველია ხუთშაბათ დღეს, წევრებს უფლება აქვთ, ზეპირი კითხვით მიმართონ მთავრობას“. წარმომადგენელთა პალატის რეგლამენტი (125-ე მუხლი) ითვალისწინებს პლენარულ სესიაზე დებატებს აქტუალურ საკითხებთან დაკავშირებით; კითხვის (როგორც წერილობითი, ასევე, ზეპირი) დასმა შესაძლებელია ასევე, წარმომადგენელთა პალატის კომიტეტზე. რეგლამენტის 126-ე მუხლი ადგენს პლენარულ სესიაზე სასწრაფო მნიშვნელობის კითხვების დასმის წესს. რეგლამენტი ითვალისწინებს, ასევე, ინტერპელაციის წესს, როგორც სესიაზე, ასევე კომიტეტზე (რეგლამენტის 130-ე–132-ე მუხლები).

<sup>560</sup> *კვერენხილადე გ., მელქაძე ო.*, საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი V. მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევათი ცენტრი, გამომცემლობა „უფლება“, 1997, 90.

<sup>561</sup> *პაეტე, პ., მელონ-სუკრამანიანი, ფ.*, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოტოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, 2012, 684.

<sup>562</sup> იხ., საფრანგეთის სენატის ვებ-გვერდი

[http://www.senat.fr/Ing/it/il\\_ruolo\\_del\\_senato/il\\_senato\\_controlla\\_lazione\\_governativa.html](http://www.senat.fr/Ing/it/il_ruolo_del_senato/il_senato_controlla_lazione_governativa.html), [25.05.2017].



საფრანგეთში „მთავრობასა და პარლამენტს შორის წარმოუდგენელია ნორმალური ურთიერთობა, თუ მათ შორის არ ხდება ინფორმაციის გაცვლა. ეს შეიძლება მოხდეს სამთავრობო დეკლარაციების<sup>563</sup> წარდგენით ან მთავრობისადმი ზეპირი თუ წერილობითი კითხვის გაგზავნის სახით. სამთავრობო დეკლარაციები შეიძლება წარედგინოს პარლამენტის ორივე პალატას. მათ მოსდევს დებატები, რომლებიც იშვიათად მთავრდება კენჭისყრით“.<sup>564</sup>

საფრანგეთის კონსტიტუციის 48-ე მუხლის თანახმად, კვირაში არანაკლებ ერთი სხდომა გამოიყოფა პრიორიტეტულად პარლამენტის წევრთა კითხვებისა და მთავრობის პასუხებისათვის. საპარლამენტო კითხვების დასმის წესი განსაზღვრულია, როგორც ნაციონალური ასამბლეის,<sup>565</sup> ასევე, სენატის რეგლამენტში.<sup>566</sup>

ზეპირი კითხვები და მათზე პასუხები საპარლამენტო სესიის პერიოდში პლენარულ სხდომებზე წარმოებს. მათ შეიძლება დებატებიც მოჰყვეს. პირველ შემთხვევაში, მინისტრის პასუხის შემდეგ, სიტყვა შეუძლია აიღოს კითხვის ავტორმა, დასასრულს – ისევ მინისტრმა. მეორე შემთხვევაში, მინისტრის პასუხის შემდეგ, კითხვის ავტორის გარდა, შეიძლება გამოვიდნენ სხვა დეპუტატებიც. ყველაზე დიდ ინტერესს იწვევს მთავრობისადმი ზეპირი კითხვები. ამისთვის ოთხშაბათობით დეპუტატთა პალატის დილის სხდომის პირველი ორი საათია გამოყოფილი. კითხვებს სვამენ დეპუტატთა ჯგუფების წარმომადგენლები იმ დროის ფარგლებში, რომელიც გამოყოფილია მათთვის.<sup>567</sup>

1974 წლის ივნისში, ეროვნულმა კრებამ ზეპირი კითხვების ადრე არსებულ პროცედურასთან დამატებით შემოიღო საპარლამენტო კონტროლის ახალი ფორმა „შეკითხვა მთავრობას“. ამგვარი შეკითხვები სადეპუტატო

---

<sup>563</sup> მთავრობის საერთო პოლიტიკურ დეკლარაციებს, რომლებიც გათვალისწინებულია კონსტიტუციის 49-ე და 50-ე მუხლებში, შეუძლიათ გამოიწვიონ საკითხის განსახილველად დასმა. ამიტომ მთავრობა ხშირად ცდილობს პარლამენტს წარუდგინოს მარტივი ინფორმაციული ხასიათის დეკლარაციები ეკონომიკური, სასკოლო განათლების, ტერიტორიების დაგეგმვის პოლიტიკის შესახებ. მთავრობა დეკლარაციების მეშვეობით ინფორმაციას აწვდის პარლამენტს მისი საგარეო საქმიანობის თაობაზე. ინფორმაციის მიღების ტრადიციულ მეთოდს წარმოადგენს კითხვები, რომელთა მეშვეობითაც დეპუტატები მთავრობის წევრებს მიმართავენ. იხ., *კვერენხილაძე გ., მეღვაძე ო.*, საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი V. მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, გამომცემლობა „უფლება“, 1997, 89.

<sup>564</sup> იხ., *კვერენხილაძე გ., მეღვაძე ო.*, საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი V. მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, გამომცემლობა „უფლება“, 1997, 89.

<sup>565</sup> იხ., ნაციონალური ასამბლეის რეგლამენტის 133-ე – 135-ე მუხლები. იხ., ნაციონალური ასამბლეის რეგლამენტი [http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement\\_2015\\_01.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement_2015_01.pdf), [25.05.2017].

<sup>566</sup> იხ., სენატის რეგლამენტის 74-ე – 76-ე მუხლები, იხ., სენატის რეგლამენტი <http://www.senat.fr/reglement/reglement49.html#toc196>, [25.05.2017].

<sup>567</sup> იხ., *კვერენხილაძე გ., მეღვაძე ო.*, საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი V. მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, გამომცემლობა „უფლება“, 1997, 90.

კონტროლის ერთ-ერთ სახეს წარმოადგენს. წერილობითი შეკითხვები ეხება მთავრობის საქმიანობის ცალკეულ მიმართულებებს და ეგზავნება იმ მინისტრს, ვის გამგებლობაშიცაა აღნიშნული საკითხები. ასეთი შეკითხვები, რომლებიც იბეჭდება „ჟურნალ ოფისიელში“, ყოველწლიურად 16 ათასამდეა“.<sup>568</sup>

კითხვის უფლებით სარგებლობს აგრეთვე იტალიის რესპუბლიკაში სენატის წევრები. მოცემული, რა თქმა უნდა ლოგიკურია, გამომდინარე მოქმედი ბიკამერალური სისტემის ფორმიდან.

როგორც ითქვა, იტალიის ბიკამერალური სისტემა იმ გამონაკლისთა შორისაა სადაც ორივე პალატა თანაბარი უფლებამოსიებებით არის აღჭურვილი და შედეგად სენატი ე.წ. ძლიერ ზედა პალატათა რიცხვს მიეკუთვნება. ე.წ. სრულყოფილი ბიკამერალური სისტემა ვრცელდება, როგორც კანონშემოქმედებით (კონსტიტუციის 70-ე მუხლი), ასევე, პოლიტიკურ ფუნქციებზეც (კონსტიტუციის 94-ე მუხლი).<sup>569</sup> აქედან გამომდინარე სრულიად ლოგიკურია, რომ იტალიის შემთხვევაში სენატი აღჭურვილია მაკონტროლებელი უფლებამოსილებებით და მათ შორის კითხვის დასმის უფლებით.

იტალიის რესპუბლიკის სენატის რეგლამენტის თანახმად,<sup>570</sup> კითხვა წარმოადგენს მარტივ მიმართვას, შესაბამისი კომპეტენტური მინისტრისადმი, რათა მიღებულ იქნეს ინფორმაცია ან განმარტება განსაზღვრულ საკითხთან დაკავშირებით ან რათა გავიგოთ თუ რა და როგორი გადაწყვეტილებები იქნა მიღებული ან თუ იგეგმება მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღება. კითხვის მარეგულირებელ ნორმებს ვხვდებით, ასევე, დეპუტატთა პალატის რეგლამენტშიც, რომლის თანახმადაც, დეპუტატები წარადგენენ კითხვებს დეპუტატთა პალატის თავმჯდომარის მეშვეობით.<sup>571</sup> კითხვა არის მარტივი წერილობითი მიმართვა ფაქტისა და მოვლენის ნამდვილობასთან დაკავშირებით, მიღებულ ან მისაღებ გადაწყვეტილებებთან მიმართებაში.<sup>572</sup> აღნიშნული მექანიზმის არსი მდგომარეობს, უბრალო წერილობითი ფორმის კითხვაში, რომელიც მიმართულია გარკვეული ფაქტის დადასტურებისკენ, კონკრეტულ საკითხთან

<sup>568</sup> იხ., *კვერენხილაძე გ., მელქაძე ო.*, საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი V. მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, გამომცემლობა „უფლება“, 1997, 89-90.

<sup>569</sup> *Manetti M.*, The Italian-style federal senate, in *Word of second chamber, Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, edited by *Luther J., Passaglia P., Tarchi R.*, Centre for studies on federalism, studi 4, Giuffre Editore, 2006, P., 823.

<sup>570</sup> იხ., იტალიის რესპუბლიკის სენატის რეგლამენტის 145-ე მუხლის პირველი პუნქტი, იხ., “Regolamento del Senato”, <https://www.senato.it/1043>

<sup>571</sup> იხ., იტალიის რესპუბლიკის დეპუტატთა პალატის რეგლამენტის 128-ე მუხლის პირველი პუნქტი. იხ., “Regolamento della Camera dei Deputati”, <http://www.camera.it/files/regolamento/regolamento.pdf>, [25.05.2017].

<sup>572</sup> იხ., იტალიის რესპუბლიკის დეპუტატთა პალატის რეგლამენტის 128-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, იხ., “Regolamento della Camera dei Deputati”, <http://www.camera.it/files/regolamento/regolamento.pdf>, [25.05.2017].

დაკავშირებით მთავრობის დამოკიდებულების თაობაზე ინფორმაციის მიღებისკენ და ა.შ. კითხვაზე პასუხი შეიძლება იყოს ზეპირი ან წერილობითი.<sup>573</sup>

პირველ შემთხვევაში, მთავრობა პასუხობს რეგლამენტით განსაზღვრულ დროს და კითხვის ავტორს შეუძლია შეაფასოს პასუხი დამაკმაყოფილებელია თუ არა. წერილობითი პასუხის შემთხვევაში, მთავრობა პასუხს გასცემს 20 დღის განმავლობაში და ის აისახება სხდომის სტენოგრამაში.<sup>574</sup> რეგლამენტი იცნობს ასევე ზეპირ პასუხებს კომიტეტებზე.<sup>575</sup>

როგორც ამ მოკლე მიმოხილვიდან ჩანს, კითხვა ეს არის უფრო გაცნობითი ხასიათის მქონე მექანიზმი, ინფორმაციის მიღების საშუალება და არა გამოკვლევის, საგამოძიებო ინსტრუმენტი, ამ სიტყვის ვიწრო გაგებით. სწორედ ამ მოტივით, ის იტალიაში საკმაოდ ხშირად გამოიყენება არა მარტო ოპოზიციური პარტიების, არამედ უმრავლესობის მიერაც.<sup>576</sup>

ბოლო დროს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად,<sup>577</sup> შემოდგომულ იქნა, ბრიტანული ე.წ. „question time“ პალატაში, სადაც, ყოველ ოთხშაბათს, შუადღის სესიის დაწყებისას, ერთი საათი ეთმობა, სასწრაფო კითხვებზე პასუხებთან დაკავშირებით გამართულ დებატებს. მისი არსი მდგომარეობს მთავრობისთვის დასმულ კითხვებზე სწრაფ პასუხებში (კითხვებზე პასუხისთვის ორი წუთი და ერთი წუთი პასუხის ავტორის რეპლიკისთვის). ამგვარი კითხვის დამახასიათებელი ელემენტი ისაა, რომ სხვა დეპუტატებსაც აქვთ საშუალება ჩაერთონ დებატებში, შეზღუდული რაოდენობით (არაუმეტეს ხუთისა) და ძალიან შეზღუდული დროით. შესაძლებელია ასევე ტელეტრანსლირება, როდესაც პასუხებს იძლევა პრემიერ-მინისტრი ან როდესაც საკითხი თავისი არსით მნიშვნელოვანია.<sup>578</sup>

დღემდე, ამ ბრიტანულმა ინსტიტუტმა, ის შედეგი ვერ გამოიღო, რომელსაც ზოგიერთი იმედოვნებდა საზღვარგარეთის პრაქტიკაზე დაყრდნობით.<sup>579</sup> იტალიაში მოცემული ინსტიტუტი საკმაოდ დიდი ვარიაციებით იქნა გადმოღებული და მხოლოდ 1997 წლიდან დაიწყო მისი გამოყენება ქვედა

<sup>573</sup> დაწვრილებით, იხ., *Cuocolo F.*, Istituzioni di diritto pubblico, ottava edizione, milano – dott. A. Giuffrè editore, - 1994, 312

<sup>574</sup> იქვე, 312.

<sup>575</sup> იხ., დეპუტატთა პალატის რეგლამენტის 133-ე მუხლი, ასევე სენატის რეგლამენტის 152-ე მუხლი, “Regolamento della Camera dei Deputati”, იხ., <http://www.camera.it/files/regolamento/regolamento.pdf>, [25.05.2017], ასევე, “Regolamento del Senato”, იხ., <https://www.senato.it/1043>, [25.05.2017].

<sup>576</sup> იქვე, 312.

<sup>577</sup> იხ. დეპუტატთა პალატის რეგლამენტის 135<sup>bis</sup> მუხლი, “Regolamento della Camera dei Deputati”, იხ., <http://www.camera.it/files/regolamento/regolamento.pdf>, [25.05.2017].

<sup>578</sup> დაწვრილებით, იხ., *Cuocolo F.*, istituzioni di diritto pubblico, ottava edizione, milano – dott. A. Giuffrè editore, - 1994, 312-313.

<sup>579</sup> დაწვრილებით, იხ., *Cuocolo F.*, istituzioni di diritto pubblico, ottava edizione, milano – dott. A. Giuffrè editore, - 1994, 313.

პალატამ,<sup>580</sup> ხოლო სენატმა კი – მხოლოდ 1999 წლიდან.<sup>581</sup> თითქმის ყველა შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრის არყოფნამ და თავად კითხვების შინაარსობრივი ხარისხის ნაკლებობა არ იძლევა იმ შედეგს რაც იდეაში შეეძლო ამ ინსტიტუტს მოეცა. პროცესები არ არის იმგვარადვე „დაძაბული“ და შთამბეჭდავი როგორც ეს ბრიტანულ *question time*-ს დროს ხდება ხოლმე, მიუხედავად იმისა, რომ გათვალისწინებულია პირდაპირი ტრანსლაცია ტელევიზიით და ძალიან მოკლე ვადები კითხვა/პასუხებისთვის,<sup>582</sup> რასაც უნდა უზრუნველყო საინტერესო და ცხარე დებატები.<sup>583</sup>

ასევე უნდა აღინიშნოს, საპარლამენტო კითხვების ის პრაქტიკული მხარე, რომელიც გარკვეულწილად შესაძლოა იმ ე.წ. სიმეტრიული ბიკამერალური სისტემის გამოძახილია, რომელიც იტალიაში მოქმედებს. უნდა ითქვას, რომ პარლამენტარების მიერ ამგვარი საკითხების გამოყენება ხშირ შემთხვევაში ხდება საკუთარი თავის წარმოჩენის მიზნით და არა რეალური მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელებისთვის. ამის ნათელი დადასტურებაა ის გარემოება, რომ შეკითხვებსა და ინტერპელაციებს უფრო უმრავლესობა აგზავნის ხოლმე, ვიდრე უმცირესობა.<sup>584</sup> XV მოწვევის პარლამენტში მნიშვნელოვანი შემოტრიალება მოხდა წარდგენილი აქტების სტატისტიკურ მონაცემებში. მაშინ როდესაც XIV მოწვევის პარლამენტში უმრავლესობის მიერ წარდგენილი აქტები ჭარბობდა (52.9%) უმცირესობის აქტებს (47.1%), XV მოწვევი პარლამენტში ოპოზიციის დეპუტატების მიერ ინიცირებული აქტების რიცხვმა (53.8%) გადააჭარბა უმრავლესობისას (46.2%).<sup>585</sup>

აღსანიშნავია, აგრეთვე, ავსტრიული ბუნდესრათი, რომლისთვისაც მწირი უფლებამოსილებების მინიჭებამ განაპირობა ის, რომ მას საკმაოდ მარგინალური როლი აქვს. მიწებმა, რომელთა ინტერესების წარმოდგენაც უნდა ხდებოდეს ბუნდესრატში, თითქოს ვერ იპოვეს შესაბამისი მხარდამჭერი სუბიექტი. ამის დასტურია, იგივე ვენაში არსებული სტრუქტურა, რომელიც აერთიანებს შესაბამისი მთავრობების ხელმძღვანელებს.<sup>586</sup> ავტორთა მოსაზრებით, ბუნდესტაგის არაეფექტურობის მიზეზი შესაძლოა ასევე იყოს ის, რომ მას განიხილავენ, ერთგვარად, მეორეხარისხოვან პოლიტიკოსთათვის

<sup>580</sup> დეპუტატთა პალატის შემთხვევაში ეს ხდება როგორც სესიაზე, ასევე კომიტეტებში, ხოლო სენატის შემთხვევაში - მხოლოდ სესიაზე

<sup>581</sup> იხ., დეპუტატთა პალატის რეგლამენტის 135<sup>bis</sup> და 135<sup>ter</sup> მუხლები, ასევე სენატის რეგლამენტის 151<sup>bis</sup> მუხლი, “Regolamento della Camera dei Deputati”, იხ., <http://www.camera.it/files/regolamento/regolamento.pdf>, [25.05.2017], ასევე, “Regolamento del Senato”, იხ., <https://www.senato.it/1043>, [25.05.2017].

<sup>582</sup> ერთი წუთი კითხვისთვის და ორი წუთი რეპლიკისთვის.

<sup>583</sup> Di Nicola Lupo, La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano, 19, იხ., <http://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/CDBPR17-956>, [25.05.2017].

<sup>584</sup> იქვე, 19.

<sup>585</sup> იქვე, 19.

<sup>586</sup> Le camere alte, Aspetti del bicameralismonei paesidell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America, Roma, 1997, 30.

შესაფერის ადგილად.<sup>587</sup> აღნიშნულის გამომწვევი მიზეზი შესაძლოა უკვე შეცვლილი ფედერაციისტული მიდგომები ან, იგივე, კონსტიტუციის 35-ე მუხლში<sup>588</sup> არსებული ჩანაწერი იყოს. უნდა ითქვას, რომ ბუნდესრატთან დაკავშირებით არსებული წინადადებები აკადემიურ დონეზევე რჩება.<sup>589</sup> კონსტიტუციური კონვენციის ფარგლებშიც კი, რომელსაც უნდა შეემუშავებინა ცვლილებები ბუნდესრატის შესახებ, სერიოზული მსჯელობები არ გამართულა. თითქოს ეს ერთგვარი საზღაურია, რომელსაც ავსტრიაში იხდიან. ზოგიერთი ცვლილება, თავის მხრივ დამაჯერებლობის ნაკლები ხარისხით ცდილობდა გაეუქმებინა ფედერალური საბჭო, ნაწილი პირიქით, ცდილობდა გაემყარებინა, თუმცა ცხადი იყო რომ ბუნდესრატის რეფორმას აღსრულება არ ეწერა. საუბარია, აგრეთვე საკმაოდ პესიმისტურ განწყობებზე ბუნდესრატის რეფორმირებასთან დაკავშირებით.<sup>590</sup> სწორედ ზემოაღნიშნული მიზეზებიდან გამომდინარე, დღემდე საკმაოდ ხშირად ისმის დოქტრინაში<sup>591</sup> საუბარი და კამათი<sup>592</sup> ავსტრიული ბუნდესრატის მარეგულირებელი ნორმების ცვლილებასთან დაკავშირებით.

მიუხედავად ავსტრიული ბუნდესრატის ამგვარი როლისა ფედერალური კონსტიტუციური კანონი ადგენს, რომ, „ეროვნულ საბჭოსა და ფედერალური საბჭოს უფლება აქვთ შეამოწმონ ფედერალური მთავრობის საქმისწარმოება, მიმართონ მის წევრებს კითხვით აღმასრულებელი საქმიანობის ყველა ასპექტებთან მიმართებით და მოითხოვონ ყველა აუცილებელი ცნობის მიღება, აგრეთვე თავიანთ გადაწყვეტილებებში მოახდინონ რეკომენდაციების ფორმულირება აღმასრულებელი საქმიანობის შესრულებასთან დაკავშირებით“.<sup>593</sup>

საინტერესოა ასევე, რუსეთის ფედერაციის მაგალითი, სადაც, როგორც ითქვა, საპარლამენტო კონტროლის საკითხები პალატების რეგლამენტებთან ერთად ცალკე კანონით წესრიგდება.

<sup>587</sup> „შესანიშნავი ადგილი დაღმასვლით მიმავალი ან შესვენების ეტაპზე მყოფი პოლიტიკოსებისთვის.“ *Palermo F., Il bundesrat in Germania e Austria tra esigenze di riassetto e maquillage istituzionale.* in *Composizione e funzione delle seconde camere, un'analisi comparativa*, a cura di *Bonfiglio S.*, 2008, 96

<sup>588</sup> რომლის თანახმადაც, ბუნდესრატთან დაკავშირებით ცვლილებები დასაშვებია მხოლოდ ბუნდესრატისვე თანხმობით.

<sup>589</sup> *Palermo F., Il bundesrat in Germania e Austria tra esigenze di riassetto e maquillage istituzionale.* in *Composizione e funzione delle seconde camere, un'analisi comparativa*, a cura di *Bonfiglio S.*, 2008, 96.

<sup>590</sup> იქვე, 96-97.

<sup>591</sup> იქვე, 96.

<sup>592</sup> *Le camere alte, Aspetti del bicameralismo in Europa e negli Stati Uniti d'America*, Roma, 1997, 30.

<sup>593</sup> იხ., ავსტრიის ფედერალური კონსტიტუციური კანონის 52-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 115.

რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის თანახმად,<sup>594</sup> მხოლოდ სახელმწიფო სათათბიროს ექსკლუზიურ კომპეტენციას განეკუთვნება რუსეთის ფედერაციის მთავრობისთვის ნდობის საკითხის გადაწყვეტა.<sup>595</sup> გარდა აღნიშნულისა, ქვედა პალატა გარკვეულწილად სარგებლობს ასევე, სხვა, შედარებით უფრო მსხვილი კომპეტენციებით, თუმცა მიუხედავად ამისა, უნდა ითქვას, რომ ქვედა პალატა მაინც საკმაოდ ძლიერი ფუნქციებით არის აღჭურვილი. მათ შორის აღსანიშნავია საპარლამენტო შეკითხვების უფლება. „საპარლამენტო კონტროლის“ შესახებ 2013 წლის 7 მაისის რუსეთის ფედერაციის ფედერალური კანონის მე-5 მუხლის თანახმად, საპარლამენტო კონტროლის ფორმებს შორის მოხსენიებულია ფედერალური კრების პალატებისა (მე-7 პუნქტი) და, ასევე, ფედერალური საბჭოსა და სახელმწიფო სათათბიროს წევრების შეკითხვები (მე-8 პუნქტი).<sup>596</sup>

ზემოაღნიშნული კანონის მე-8 მუხლის თანახმად, ფედერალური კრების პალატები უფლებამოსილნი არიან, პალატათა რეგლამენტებით დადგენილი წესით, შეკითხვით მიმართონ, ხოლო ფედერაციის საბჭოსა და სახელმწიფო სათათბიროს წევრებს სადეპუტატო შეკითხვით მიმართონ რუსეთის ფედერაციის მთავრობის თავმჯდომარეს, რუსეთის ფედერაციის მთავრობის წევრებს, რუსეთის ფედერაციის გენერალურ პროკურორს, რუსეთის ფედერაციის ცენტრალური ბანკის თავმჯდომარეს, სხვა ფედერალური სახელმწიფო ორგანოების ხელმძღვანელებს, რუსეთის ფედერაციის სახელმწიფო არასაბიუჯეტო ფონდებს, რუსეთის ფედერაციის სუბიექტების სახელმწიფო ორგანოებს ან თვითმმართველობის ორგანოებს მათ კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებთან მიმართებაში.<sup>597</sup>

„საპარლამენტო კონტროლის“ შესახებ კანონის მე-5 მუხლი მე-3 პუნქტი უფლებას აძლევს, „ეროვნული საბჭოსა და ფედერალური საბჭოს თითოეულ წევრს, ეროვნული საბჭოსა და ფედერალური საბჭოს სხდომებზე ფედერალური მთავრობის წევრებს მიმართონ მოკლე ზიპირი კითხვით“.<sup>598</sup>

ესპანეთის სამეფოს კონსტიტუციის თანახმად,<sup>599</sup> „გენერალური კორტესები ... აკონტროლებს მთავრობის საქმიანობასა და ახორციელებს მათთვის კონსტიტუციით მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს“. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციის 99-ე მუხლის თანახმად,<sup>600</sup> მთავრობის დაკომპლექტების

<sup>594</sup> იხ., რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის 103-ე მუხლი, Конституция Российской Федерации, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.constitution.ru/index.htm>, [25.05.2017].

<sup>595</sup> იხ., აღნიშნული მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნტი, Конституция Российской Федерации, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.constitution.ru/index.htm>, [25.05.2017].

<sup>596</sup> იხ., Федеральный закон от 7 мая 2013 г. 77-ФЗ "О парламентском контроле".

<sup>597</sup> იქვე.

<sup>598</sup> იქვე.

<sup>599</sup> იხ., ესპანეთის სამეფოს კონსტიტუციის 66-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, Constitucion Espanola, იხ., [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons\\_espa.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf), [25.05.2017].

<sup>600</sup> Constitucion Espanola, იხ., [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons\\_espa.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf), [25.05.2017].

საკითხში სენატი საერთოდ არ მონაწილეობს, ის მაინც აღჭურვილია ინტერპელაციისა და კითხვით მიმართვის უფლებამოსილებით.

კონსტიტუციის 111-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის თანახმად,<sup>601</sup> მთავრობა და მისი ნებისმიერი წევრი ვალდებულია გასცეს პასუხი პალატებში შეტანილ ინტერპელაციებსა და კითხვებს. ასეთ შემთხვევებში, დებატების ორგანიზებისათვის რეგლამენტები ადგენენ მინიმალურ – ერთ კვირიან ვადას“. ასევე აღსანიშნავია კონსტიტუციის 109-ე მუხლი, რომლის თანახმად, „პალატებს და მათ კომისიებს თავიანთი წარმომადგენლების მეშვეობით შეუძლიათ მოითხოვონ ნებისმიერ ინფორმაცია და დახმარება, რომელიც მათ სჭირდებათ მთავრობისგან, მისი დეპარტამენტების, სახელმწიფოს ნებისმიერი ორგანოსა და ავტონომიური საზოგადოებებისგან“.

ნიდერლანდებში, მიუხედავად დაწერილი ნორმის არ არსებობისა, მთავრობა, მაინც უნდა ჩავთვალოთ პასუხმცემად ორივე პალატასთან მიმართებაში. პირველი და მეორე პალატის წევრებს აქვთ მთავრობისადმი ინტერპელაციებისა და კითხვების გაგზავნის უფლებამოსილება.

პრაქტიკაში ვხვდებით აგრეთვე სისტემას, სადაც ზედა პალატა, ქვედა პალატასთან შედარებით, სამართლებრივი თუ პრაქტიკული თვალსაზრისით კიდევ უფრო მეტი მაკონტროლებელი ბერკეტებით არის აღჭურვილი. ამის მაგალითია, ავსტრალიური სისტემა და იქ მოქმედი ზედა პალატა სენატის სახით.

ვესტმისტერიული საპარლამენტო სისტემა თავისთავში გულისხმობს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ მთავრობას. თუმცა, აქვე უნდა ითქვას, რომ რეალობა საკმაოდ განსხვავებულია მთელ რიგ საპარლამენტო მმართველობებში - განსაკუთრებით ეს ითქმის ავსტრალიურ მოდელზე, სადაც სახეზეა მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე არჩეული ქვედა პალატა და საკმაოდ დისციპლინირებული პარტიული სისტემა. გარანტირებული საპარლამენტო უმრავლესობის არსებობის პირობებში, აღმასრულებელი ხელისუფლება განყენებულია შიდა საპარლამენტო თუ გარე პასუხისმგებლობის საკითხებიდან. ამ პირობებში ძლიერი ზედა პალატის არსებობა, განსხვავებული პარტიული კომპოზიციით, არსებითია საჯარო დაწესებულებებზე მძლავრი საპარლამენტო კონტოლის განსახორციელებლად.<sup>602</sup> ავსტრალიაში, სენატი საკმაოდ მნიშვნელოვან როლს ასრულებს მთავრობაზე კონტროლის განხორციელებისას. პირველ რიგში, რა თქმა უნდა, მაკონტროლებელი ბერკეტებიდან აღსანიშნავია ზეპირი თუ წერილობითი სახის კითხვები. ავსტრალიაში გარკვეული პრობლემები შეინიშნება კითხვის დასმის პროცედურასთან დაკავშირებით, თუმცა, ამ

<sup>601</sup> იმავე 111-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „ნებისმიერი ინტერპელაცია შეიძლება გახდეს დადგენილების პროექტის შეტანის საფუძველი, რომლის შესახებ პალატა გამოხატავს თავის პოზიციას“.

<sup>602</sup> Stone B., The Australian senate: Strong bicameralism resurgent, in *in Word of second chamber, Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, edited by Luther J., Passaglia P., Tarchi R., Centre for studies on federalism, studi 4, Giuffre Editore, 2006, 556-557.

მხრევე ზედა პალატა უფრო ინოვაციური გამოდგა, ქვედა პალატასთან შედარებით.<sup>603</sup>

ის რომ ავტრალიაში სენატი საკმაოდ მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებაში ეს სხვა ფაქტორებთან ერთად, ასევე გამომდინარეობს იქიდან, რომ სენატი არ გვევლინება სამთავრობო უმრავლესობის კონტროლ ქვეშ. ეს საშუალებას იძლევა, ასევე, რომ სენატის კომიტეტების მიერაც საკმაოდ მძლავრი კონტროლი განხორციელდეს.<sup>604</sup>

ზემოაღნიშნულ განსხვავებულ მოდელებს შორის არსებობს ძალიან დიდი უმრავლესობა კონსტიტუციებისა, რომლებიც პრაქტიკულად ორივე პალატას, მეტ-ნაკლები სიმეტრიით, აღჭურავენ კითხვით მიმართვის კომპეტენციით. და ეს მიუხედავად იმისა, ბიკამერალური პარლამენტის პალატები თანაბარი უფლებამოსილებებით არიან აღჭურვილნი თუ არა, მათ შორის, იგივე მთავრობის ფორმირების პროცესში.

### 5.3. ინტერპელაცია ბიკამერალურ პარლამენტში

#### 5.3.1. ინტერპელაციის არსი

საპარლამენტო სისტემის ისტორიასთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული აგრეთვე ინტერპელაცია, როგორც საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთი ეფექტური საშუალება. ის საფრანგეთში დიდი ხნის წინათ ჩამოყალიბდა. ჯერ კიდევ 1791 წლის კონსტიტუცია ითვალისწინებდა მინისტრებისგან ახსნა-განმარტების მოთხოვნას. 1830 წლის მონარქიული რეჟიმის პერიოდში ინტერპელაცია ჩვეულებრივ პრაქტიკად იქცა და კიდევ უფრო ფართოდ გავრცელდა მესამე და მეოთხე რესპუბლიკების დროს, თუმცა, ვინაიდან ეს პროცედურა ხანდახან პალატის მუშაობის დღის წესრიგის დარღვევას იწვევდა, 1958 წლის რეფორმების ბოლოს დაიწყეს მისი გაკრიტიკება. დღესდღეობით მინისტრებს შეიძლება მოსთხოვონ ანგარიში ნდობის საკითხის გადასაწყვეტად, მაგრამ მხოლოდ საგულდაგულოდ შემუშავებული პროცედურის შესაბამისად.<sup>605</sup>

„ინტერპელაცია (ლათ. *interpellatio*– სიტყვის შეწყვეტა, მოთხოვნა, სარჩელი) არის ზოგიერთ სახელმწიფოში დეპუტატთა ჯგუფის მიერ მთავრობისადმი ან ცალკეული მინისტრისადმი მიმართული მოთხოვნა, მისცენ განმარტება მათ

<sup>603</sup> Stone B., The Australian senate: Strong bicameralism resurgent, in *in Word of second chamber, Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, edited by Luther J., Passaglia P., Tarchi R., Centre for studies on federalism, studi 4, Giuffre Editore, 2006, 558.

<sup>604</sup> Stone B., The Australian senate: Strong bicameralism resurgent, in *in Word of second chamber, Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, edited by Luther J., Passaglia P., Tarchi R., Centre for studies on federalism, studi 4, Giuffre Editore, 2006, 558.

<sup>605</sup> იხ., *ჭაქაძე ი.*, საპარლამენტო კონტროლი საქართველოში, „აღმანახი“, „სახელმწიფო სამართალი (III)“, №16, თბილისი 2001, 126.



მიერ გატარებული საშინაო თუ საგარეო პოლიტიკის თაობაზე ან რომელიმე კონკრეტულ საკითხზე.<sup>606</sup> „ინტერპელაცია საპარლამენტო კონტროლის უფრო რთული ფორმაა. იგი დაკავშირებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკასთან, მისი ქმედებების მოტივებთან და მიზნებთან. თუ მთავრობისგან დამაკმაყოფილებელი პასუხის მიღება ვერ მოხდება, პარლამენტმა ან მისმა პალატამ შეიძლება მიიღოს სპეციალური რეზოლუცია. რეზოლუციის შედეგი სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია, მათ შორის საპარლამენტო და შერეულ მოდელებში. მაგალითად, საფრანგეთში, ესპანეთში, გერმანიაში, შვეიცარიაში იგი შეიძლება აღმოჩნდეს მთავრობის ან მისი წევრების ნდობის გამოცხადების, საგამოძიებო კომისიის შექმნის და საბოლოო ჯამში, მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საფუძველი.“<sup>607</sup>

საპარლამენტო თეორიასა და პრაქტიკაში ბუნდოვანებაა პარლამენტართა კითხვის, შეკითხვისა და ინტერპელაციის გამიჯვნის საკითხში.<sup>608</sup> ავტორთა ნაწილი მას განასხვავებს კითხვა და შეკითხვისგან,<sup>609</sup> ხოლო მეორე ნაწილი მას შეკითხვის ერთ-ერთ ფორმად<sup>610</sup> განიხილავს.

„მიუხედავად საპარლამენტო კონტროლის მოცემული ფორმისადმი ზემოხსენებული ავტორების არაერთმნიშვნელოვანი დამოკიდებულებისა, საერთო მათ შორის გამოიხატება იმაში, რომ ინტერპელაცია, უპირველეს ყოვლისა, იწვევს კამათს, მეორეც, შეიცავს პოლიტიკურ სანქციას, ვინაიდან კამათი მთავრდება კენჭისყრის საფუძველზე რეზოლუციის მიღებით, რაც გამოხატავს პარლამენტის კმაყოფილებას ან უკმაყოფილობას მთავრობის მოცემულ განმარტებებზე.“<sup>611</sup>

საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტის თანახმად, „საპარლამენტო ფრაქციას, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციან ჯგუფს უფლება აქვთ ინტერპელაციის წესით შეკითხვით მიმართონ მთავრობას, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, მთავრობის წევრს, რომლებიც ვალდებული არიან უპასუხონ

<sup>606</sup> იხ., *წაქაძე ი.*, საპარლამენტო კონტროლი საქართველოში, „აღმანახი“, „სახელმწიფო სამართალი (III)“, №16, თბილისი 2001, 126.

<sup>607</sup> იხ., *ჭილაძე ნ.*, საკანონმდებლო ხელისუფლება, *გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენხილაძე გ., ჭილაძე ნ.*, შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, გამომცემლობა მერიდიანი, თბილისი, 2016, 363.

<sup>608</sup> იხ., *წაქაძე ი.*, საპარლამენტო კონტროლი საქართველოში, „აღმანახი“, „სახელმწიფო სამართალი (III)“, №16, თბილისი 2001, 126-127, ასევე იხ., *რუხაძე ზ.*, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი 1999, 106.

<sup>609</sup> მაგალითისთვის იხ., *ცნობილაძე პ.*, კონსტიტუციური (სახელმწიფო) სამართალი (ცნობარი), 1998. 54.

<sup>610</sup> *მელქაძე ო.*, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 130-131.

<sup>611</sup> იხ., *წაქაძე ი.*, საპარლამენტო კონტროლი საქართველოში, „აღმანახი“, „სახელმწიფო სამართალი (III)“, №16, თბილისი 2001, 127,

დასმულ შეკითხვას პარლამენტის სხდომაზე. პასუხი შეიძლება გახდეს პარლამენტის განხილვის საგანი.“<sup>612</sup>

ევროპის პარლამენტის კონსტიტუციურ საქმეთა ქვეკომიტეტის მიერ მომზადებულ მიმოხილვაშიც, ინტერპელაციის შეკითხვისგან განმასხვავებელი ელემენტი სწორედ ინტერპელაციის პროცედურის დასრულების შემდგომ ჩასატარებელ კენჭისყრაში გამოიხატება, რომელიც უნდობლობის რეზოლუციის მიღებითაც კი შეიძლება დასრულდეს.<sup>613</sup>

### 5.3.2. ინტერპელაციის უფლებით აღჭურვილი პალატები

როგორც აღინიშნა, კითხვისგან განსხვავებით, ინტერპელაცია ითვალისწინებს ხოლმე რეზოლუციის მიღებას და შესაძლო უნდობლობის ვოტუმს. აღნიშნული, ბუნებრივია, განმსაზღვრელია პალატებისთვის ინტერპელაციის უფლების მინიჭებისას.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ბუნდესრატი აღჭურვილია რა საკმარის მწირი საკონტროლო უფლებამოსილებებით, შეუძლია ინფორმაცია გამოითხოვოს მთავრობისგან, თუმცა ინტერპელაციის კომპეტენცია მხოლოდ ბუნდესტაგის რეგლამენტი ითვალისწინებს.<sup>614</sup>

გამომდინარე იმ სტატუსიდან, რომელიც სლოვენის რესპუბლიკის სახელმწიფო საბჭოს კონსტიტუციით აქვს მინიჭებული, ინტერპელაციის უფლება მხოლოდ დეპუტატებს ძალუცთ. სლოვენის რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად,<sup>615</sup> „დეპუტატთა არანაკლებ ათკაციან ჯგუფს შეუძლია სახელმწიფო კრებაში შევიდეს ინტერპელაციით მთავრობის ან ცალკეული მინისტრის საქმიანობასთან დაკავშირებით. თუ ინტერპელაციის განხილვის შემდეგ დეპუტატთა უმრავლესობა უნდობლობას გამოუცხადებს მთავრობას ან ცალკეულ მინისტრს, სახელმწიფო კრება თანამდებობიდან გადააყენებს მთავრობას ან ასეთ მინისტრს“. აქვე შეიძლება აღინიშნოს, რომ

<sup>612</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. იხ., პროექტით განსაზღვრული საქართველოს კონსტიტუციის 43-ე მუხლის მეორე პუნქტის ახალი რედაქცია. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].

<sup>613</sup> იხ., Parliamentary questions in selected legislative chambers, European Parliament, 2014, იხ., ვებგვერდი: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/493044/IPOL-AFCO\\_NT\(2014\)493044\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/493044/IPOL-AFCO_NT(2014)493044_EN.pdf), [25.05.2017].

<sup>614</sup> იხ., ბუნდესრატის რეგლამენტი ვებგვერდზე: <http://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/go-en/go-en-node.html#doc5157334bodyText4>, [25.05.2017].

<sup>615</sup> იხ., სლოვენის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 118-ე მუხლი, რომელიც მთავრობის მარეგულირებელი კონსტიტუციის მე-4 თავის „დ“ ქვეთავშია გაწერილი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, კავშირი „იურისტების სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2007, 967.

სახელმწიფო კრებაა უფლებამოსილი აირჩიოს მთავრობის თავმჯდომარე<sup>616</sup> და უნდობლობა გამოუცხადოს მას.<sup>617</sup>

ვხვდებით, ასევე შემთხვევებს, როდესაც პარლამენტის ორივე პალატის რეგლამენტი ითვალისწინებს ინტერპელაციას და ეს გასაკვირი არ უნდა იყოს, რომ სწორედ იტალიაში გვხვდება. როგორც ითქვა, იტალიის რესპუბლიკის ბიკამერალური პარლამენტი გვევლინება იმ, ერთგვარ გამონაკლისებს შორის, სადაც ე.წ. ძლიერი ზედა პალატა ფუნქციონირებს და ის ქვედა პალატის მსგავსი უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი, მათ შორის როგორც კითხვის დასმის უფლებითაც, ასევე მთავრობის მიმართ ნდობა თუ უნდობლობის საკითხის დაყენების თვალსაზრისითაც.

იტალიის სენატის რეგლამენტის 154-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ინტერპელაცია არის წერილობით კითხვა მიმართული მთავრობისადმი, რათა გაიგო მისივე ქვედებების მიზეზები ან მიზნები დაკავშირებული მთავრობის პოლიტიკის განსაზღვრულ საკითხებთან.<sup>618</sup> პრაქტიკულად იდენტურად არის განმარტებული ინტერპელაცია დეპუატთა პალატის რეგლამენტის მიერ.<sup>619</sup>

ინტერპელანტი უფლებამოსილია, რეგლამენტით განსაზღვრულ დღეს, ინტერპელაციით მიმართოს მთავრობას და განმარტებების მიღების შემდეგ უფლებამოსილია განაცხადოს საკუთარი პოზიცია, კმაყოფილება ან უკმაყოფილება მიღებულ პასუხთან დაკავშირებით. იმ შემთხვევაში, როდესაც ინტერპელანტი განაცხადებს რომ უკმაყოფილოა და სურვილი აქვს მთავრობის პასუხებთან დაკავშირებით გაიმართოს კამათი, შეუძლია წარადგინოს *mozione*.<sup>620</sup> აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ე.წ. *mozione*-ს პროცედურას მხოლოდ ქვედა პალატა ითვალისწინებს.

ზემოაღნიშნული პროცედურის გათვალისწინებით, ინტერპელაცია ძირითადად გამოიყენება ოპოზიციური სპექტრის მიერ.

<sup>616</sup> იხ., სლოვენის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 111-ე მუხლი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2007, 965.

<sup>617</sup> იხ., სლოვენის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 116-ე მუხლი იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2007, 966-967.

<sup>618</sup> იმავე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ინტერპელაციისას ყოველი შეკითხვა მთავრობას წარედგინება წერილობითი ფორმით თავმჯდომარეს, რომელიც იმ შემთხვევაში თუ შეკითხვა პასუხობს 146-ე მუხლით დადგენილ მოთხოვნებს, მას აცხადებს სხდომაზე და უზრუნველყოფს მის გამოქვეყნებას სხდომის ოქმში.

<sup>619</sup> მხოლოდ სტილისტური სხვაობები შეინიშნება, რომელიც შინაარსზე არანაირ გავლენას არ ახდენს. 173. “Regolamento del Senato”, იხ., <https://www.senato.it/1043>, [25.05.2017].

<sup>620</sup> *mozione* – ეს არის ტექსტი, რომელიც შეუძლია წარადგინოს ფრაქციის თავმჯდომარეს, დეპუატთა პალატის 10 დეპუატს ან სენატის 8 სენატორს. ის მიმართულია კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით პალატის მიერ დადგენილების მიღებისკენ. Regolamento della Camera dei Deputati”, იხ., <http://www.camera.it/files/regolamento/regolamento.pdf>, [25.05.2017].

უნდა აღინიშნოს, რომ ინტერპელაციების პარალელურად სენატის რეგლამენტმა<sup>621</sup> და დეპუტატთა პალატის რეგლამენტმა,<sup>622</sup> ბუნდესტაგის მაგალითის გაზიარებით, გაითვალისწინეს დამატებითი გზა ე.წ. „სასწრაფო“ ინტერპელაციებისთვის (ან იგივე შემოკლებული პროცედურების დაცვით, სენატში მიღებული ტერმინოლოგიით თუ ვისარგებლებთ). საკითხი ეხება არა ერთი დეპუტატის მიერ წარდგენილ შეკითხვას, არამედ საპარლამენტო ფრაქციის მიერ (იგივე ფრაქციის თავმჯდომარის მიერ, მისივე ფრაქციის სახელით) ან დეპუტატთა ჯგუფის მიერ (სენატორთა 1/10-ის ან 30 დეპუტატის მიერ მაინც) წარდგენილ ინტერპელაციას. რამდენადაც მოცემული პროცედურისთვის გათვალისწინებულია საკმარის შეზღუდული ტემპი – ორი კვირა (სენატის შემთხვევაში) და უფრო ნაკლებიც, 48 საათი, ანუ მომდევნო ხუთშაბათი დღე (დეპუტატთა პალატის შემთხვევაში) – ობსტრუქციონიზმისგან დასაზღვევად, დადგენილია ამგვარი კითხვების წარდგენის ფარგლები, ზღვარი, თითოეული ფრაქციისთვის (ერთი ერთ თვეში სენატის შემთხვევაში და დეპუტატთა პალატის შემთხვევაში ორი ერთ თვეში) და თითოეული დეპუტატისთვის (6 მთელი წლის განმავლობაში სენატის შემთხვევაში და ერთი ერთი თვის განმავლობაში დეპუტატთა პალატის შემთხვევაში).<sup>623</sup>

---

<sup>621</sup> იხ., იტალიის რესპუბლიკის სენატის რეგლამენტის 156<sup>bis</sup> მუხლი, (შემოღებული 1998 წელს), “Regolamento del Senato”, იხ., <https://www.senato.it/1043>, [25.05.2017].

<sup>622</sup> იხ., იტალიის რესპუბლიკის წარმომადგენელთა პალატის რეგლამენტის 138<sup>bis</sup> მუხლი (შემოღებული 1997 წელს), Regolamento della Camera dei Deputati”, იხ., <http://www.camera.it/files/regolamento/regolamento.pdf>, [25.05.2017].

<sup>623</sup> აქვე შეიძლება ითქვას, რომ ამ რეფორმის განხორციელების პირველ წლების შედეგებს თუ ვნახავთ, წარმოებული სამუშაო, როდენობრივი თვალსაზრისითაც საკმარის მნიშვნელოვანია. XIII მოწვევის პარლამენტში ჯამში 539 სხდომა მიეძღვნა ამ ფუნქციის აღსრულებას, 122 მიეძღვნა დაუყოვნებლივი პასუხის მქონე შეკითხვებს და 96 – სასწრაფო ინტერპელაციებს, ჯამში ეს ციფრი 44580 შეადგენს. XIV მოწვევის პარლამენტში 391 სხდომა ჩატარდა, აქედან 138 მიეძღვნა სასწრაფო პასუხის მქონე შეკითხვებს და 137 სასწრაფო ინტერპელაციებს, ჯამში – 27233 აქტი. XV მოწვევის პარლამენტში 125 სხდომა ჩატარდა, აქედან 54 სასწრაფო პასუხის შეკითხვებს დაეთმო და 51 სასწრაფო ინტერპელაციებს. იხ., *Di Nicola Lupo*, La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano, 19, იხ., <http://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/CDBPR17-956>, [25.05.2017].

## თავი VI. საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიები ბიკამერალურ პარლამენტში

### 6.1. საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიები, როგორც კონტროლის ეფექტური მექანიზმი

„საზღვარგარეთის ქვეყნების პარლამენტებში, მუდმივი კომიტეტების სისტემასთან ერთად, ფართოდ გამოიყენება დროებითი კომისიების ინსტიტუტი. პრაქტიკულად არ არსებობს პარლამენტი, რომელიც ხსენებულთაგან მხოლოდ ერთ სისტემას გამოიყენებდა. არსებითი განსხვავება მათ შორის იმაში გამოიხატება, რომ დროებითი კომისიები გარკვეული ვადით იქმნებიან და განსაზღვრული საკითხის გადაწყვეტას ემსახურებიან“.<sup>624</sup>

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფორმა, რომლითაც პალატებს ძალუცოტ განახორციელონ კონტროლის ფუნქცია, დაკავშირებულია საგამოძიებო და სხვა სახის კომისიების საქმიანობასთან.<sup>625</sup> აქვე უნდა ითქვას, რომ მოცემულ საკითხზე შეინიშნება აზრთა სხვადასხვაობა, რამეთუ ავტორთა ნაწილი მას პარლამენტის კვაზისასამართლო უფლებამოსილებად განიხილავს.<sup>626</sup> თუმცა, მეცნიერთა მეორე ნაწილი მას მაინც აკავშირებს პარლამენტის მაკონტროლებელ ფუნქციასთან, რამეთუ აღნიშნული მექანიზმით, „პარლამენტი უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების ნებისმიერ საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობას.“<sup>627</sup>

დროებითი კომისიების სისტემა მრავალფეროვნებით ხასიათდება. ქვეყნის არჩევანი შესაბამისად, დროებითი კომისიების სისტემაში შეიძლება შეიქმნას საგამოძიებო, სპეციალური, სარევიზიო, საკონტროლო, განსაკუთრებული და ა.შ. კომისიები. ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუცია არ ჩამოთვლის დროებით კომისიებს და მხოლოდ საგამოძიებო კომისიაზე მიუთითებს.<sup>628</sup>

<sup>624</sup> *ჭილაძე ნ.*, საქართველოს პარლამენტის სამუშაო ორგანოების სამართლებრივი რეგლამენტაციის საკითხები, დისერტაცია იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად, ხელნაწერის უფლებით, თბილისი, 1999, 125.

<sup>625</sup> იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 231, იხ., ვებგვერდი: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25.05.2017].

<sup>626</sup> იხ., *დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი.*, კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 227,

<sup>627</sup> *რუხაძე ზ.*, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი 1999, 276, ასევე იხ., საინფორმაციო ფურცელი კანონპროექტისათვის „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილებების შესანის შესახებ“ (07-3/416, 09.03.2015) შემსრულებელი *ნოზაძე ნ.*, იხ., <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/aparati-9/kvlevebibiblioteka/sainformacio-furceli-kanonproeqtebistvis1/sainformacio-furclebi-kanonproeqtebistvis-2015-weli.page>, [25.05.2017].

<sup>628</sup> *ჭილაძე ნ.*, საქართველოს პარლამენტის სამუშაო ორგანოების სამართლებრივი რეგლამენტაციის საკითხები, დისერტაცია იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად, ხელნაწერის უფლებით, თბილისი, 1999, 128.

რა თქმა უნდა, დროებით კომისიებს შორის განსაკუთრებული როლი საგამოძიებო კომისიებს განეკუთვნებათ. მათი შექმნის პრაქტიკა ჯერ კიდევ XIX საუკუნის შუა პერიოდში დაიწყო. ჯონ ბრაუნის აჯანყების შემდეგ აშშ-ის სენატში შეიქმნა კომიტეტი მისი მიზნებისა და შედეგების გამოძიებისათვის.<sup>629</sup> ეს ფაქტი აღმოჩნდა საგამოძიებო კომისიების შექმნის დასაბამი მსოფლიო საპარლამენტო ცხოვრებაში.<sup>630</sup>

პარლამენტის მიერ საგამოძიებო საქმიანობის ჩატარება ხორციელდება სპეციალური საგამოძიებო სტრუქტურის (ორგანოს) შექმნით. საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ორგანოებს, რომლებიც საპარლამენტო გამოძიებას ახორციელებენ, შესაძლოა სხვადასხვა სახელი ერქვათ. ზოგიერთ ქვეყანაში ასეთ სტრუქტურებს „კომიტეტები“, ზოგან კი - „კომისიები“ ჰქვიათ. დროებით საგამოძიებო კომისია იქნება სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტების გამოკვლევის და შესაბამისი რეაგირების მიზნით ან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფო და საზოგადოებრივი საკითხების შესასწავლად.<sup>631</sup> სახელმწიფოთა ნაწილში საგამოძიებო კომისიების შექმნის უფლებამოსილება კონსტიტუციაშია გაწერილი, სახელმწიფოთა ნაწილში პარლამენტის რეგლამენტებში, ხოლო სახელმწიფოთა კიდევ ერთ ნაწილში კი ეს ყველაფერი სპეციალური კანონით რეგულირდება.<sup>632</sup>

---

<sup>629</sup> Крилов Б. С., парламент буржуазного государства, М., 1963, 122 ციტ., ჭილაძე ნ., საქართველოს პარლამენტის სამუშაო ორგანოების სამართლებრივი რეგლამენტაციის საკითხები, დისერტაცია იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად, ხელნაწერის უფლებით, თბილისი, 1999, 129.

<sup>630</sup> იქვე, 129.

<sup>631</sup> იხ., საინფორმაციო ფურცელი კანონპროექტისათვის „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილებების შესანის შესახებ“ (07-3/416, 09.03.2015) შემსრულებელი ნოზაძე ნ., იხ., <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/aparati-9/kvlebibiblioteka/sainformacio-furceli-kanonproeqtebistvis1/sainformacio-furclebi-kanonproeqtebistvis-2015-weli.page>, [25.05.2017].

<sup>632</sup> ასე მაგალითად “rules of procedure for Parliamentary investigating committee” ავსტრიაში; “Act on Sejm investigative committee” პოლონეთში; იხ., საინფორმაციო ფურცელი კანონპროექტისათვის „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილებების შესანის შესახებ“ (07-3/416, 09.03.2015) შემსრულებელი ნოზაძე ნ.,

სპეციალური – რუსეთის ფედერაციის ფედერალური კრების საპარლამენტო გამოძიების შესახებ ფედერალური – კანონით რეგულირდება ასევე რუსეთის ფედერაციაშიც. კანონი შესაძლებელია იხ., ვებ-გვერდი: <http://www.rg.ru/2005/12/29/rassledovanie-dok.html>, [25.05.2017].

## 6.2. დროებითი საგამოძიებო კომისიების შექმნის კომპეტენციით აღჭურვილი პალატები ბიკამერალურ პარლამენტში

### 6.2.1. მონოკამერალური მექანიზმი

ჩეხეთის რესპუბლიკაში მოქმედი ბიკამერალურ სისტემასთან დაკავშირებით წარმოებული კვლევა იძლევა იმის თქმის საშუალებას, რომ სენატი არ არის აღჭურვილი ძლიერი ფუნქციებით. ის არ არის უფლებამოსილი, ასევე, შექმნას საგამოძიებო კომისია. კონსტიტუცია განსაზღვრავს, რომ „საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საკითხთა გამოსაძიებლად დეპუტატთა პალატას შეუძლია შექმნას საგამოძიებო კომისია.<sup>633</sup> დეპუტატთა პალატის რეგლამენტის თანახმად,<sup>634</sup> დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესახებ გადაწყვეტილება მიიღება დეპუტატთა პალატის სრული შემადგენლობის 1/5-ით. დროებითი საგამოძიებო კომისიის ფორმირება ხდება მხოლოდ დეპუტატთა პალატის წევრებისგან.

ზედა პალატას ამგვარი უფლებამოსილება არ გააჩნია, ასევე, პოლონეთის რესპუბლიკაშიც,<sup>635</sup> სადაც კონსტიტუციისა და კანონების დებულებებით განსაზღვრულ ფარგლებში მინისტრთა საბჭოს საქმიანობაზე კონტროლს ახორციელებს სეიმი.<sup>636</sup> პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად, ზედა პალატა არ არის აღჭურვილი უფლებით ჩამოაყალიბოს საგამოძიებო კომისია და ამის უფლებამოსილება, მხოლოდ სეიმს აქვს.<sup>637</sup>

ჩეხეთისა და პოლონეთის რესპუბლიკების მსგავსად, სლოვენის კონსტიტუციის 93-ე მუხლით განსაზღვრულია, რომ მხოლოდ „სახელმწიფო კრებამ შეიძლება ჩაატაროს გამოძიება სახელმწიფო მნიშვნელობის მქონე საკითხებზე და ვალდებულია ჩაატაროს იგი სახელმწიფო კრების დეპუტატთა ერთი მესამედის ან სახელმწიფო საბჭოს მოთხოვნით. ამ მიზნით იქმნება კომისია, რომელიც გამოძიებისა და დაკითხვის ჩასატარებლად აღიჭურვება მართლმსაჯულების ორგანოს უფლებამოსილებით“. კონსტიტუციის თანახმად,<sup>638</sup> სახელმწიფოს საბჭოს უფლება აქვს მოითხოვოს

<sup>633</sup> იხ., ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 30-ე მუხლი, Constitution of the Czech Republic, იხ., ვებგვერდი: [http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke\\_dni=4.8.2016&O=10](http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke_dni=4.8.2016&O=10), [25.05.2017].

<sup>634</sup> იხ., ჩეხეთის რესპუბლიკის დეპუტატთა პალატის რეგლამენტის 48-ე მუხლი. Rules of Procedure of the Chamber of Deputies, იხ., [http://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90\\_index.html](http://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90_index.html), [25.05.2017].

<sup>635</sup> იხ., „Rules and Regulations of the Senate“ ვებგვერდი: <http://www.senat.gov.pl/en/about-the-senate/regulamin-senatu/>, [25.05.2017].

<sup>636</sup> იხ., პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 95-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, The Constitution of the Republic of Poland, იხ., <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [25.05.2017].

<sup>637</sup> იხ., პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 111-ე მუხლი, The Constitution of the Republic of Poland, იხ., <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [25.05.2017].

<sup>638</sup> იხ., სლოვენის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 97-ე მუხლი. იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2007, 961.

გამოძიების ჩატარება სახელმწიფო მნიშვნელობის საკითხებზე 93-ე მუხლის შესაბამისად, თუმცა ამ გამოძიების ჩატარების უფლება აქვს მხოლოდ სახელმწიფო კრებას.

გერმანიის ფედერაციის ძირითადი კანონის 44-ე მუხლი განსაკუთრებით უსვამს ხაზს ბუნდესტაგის უფლებამოსილებას, ხოლო მისივე წევრთა 1/4-ის მოთხოვნით საგამოძიებო კომიტეტის შექმნის ვალდებულებას,<sup>639</sup> რომელიც საჯარო სხდომებზე აგროვებს საჭირო მტკიცებულებებს. ასევე აღსანიშნავია ძირითადი კანონის 45-ე მუხლი, რომელიც ადგენს ბუნდესტაგის უფლებამოსილებას საგარეო საქმეთა და თავდაცვის კომიტეტების შექმნისა. იმავე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, „თავდაცვის კომიტეტს ასევე გააჩნია საგამოძიებო კომიტეტის უფლებამოსილებები. კომიტეტის წევრების მოთხოვნით იგი ვალდებულია აწარმოოს გამოძიება კონკრეტულ საქმეზე. თუმცა, როგორც ვხედავთ, ეს კომპეტენცია მხოლოდ ბუნდესტაგს აქვს და არა ბუნდესტრატს.

ავსტრიაში კონტროლის განხორციელებაში (თანა)მონაწილეობს ასევე ფედერალური საბჭო. თუმცა, კონსტიტუციური კანონის 53-ე მუხლის პირველი პუნქტი მიუთითებს, რომ ეროვნულ საბჭოს შეუძლია თავისი გადაწყვეტილებით შექმნას საგამოძიებო კომიტეტები. იმავე მუხლის მე-3 პუნქტი აცხადებს, რომ სასამართლოები და სხვა ორგანოები ვალდებული არიან დააკმაყოფილონ მტკიცებულების წარმოებაზე მოცემული კომიტეტების მოთხოვნები; ყველა საჯარო დაწესებულებამ, მათი მოთხოვნით, უნდა წარადგინოს საკუთარი დოკუმენტაცია.<sup>640</sup>

## 6.2.2. ზედა პალატების ჩართულობა

განსხვავებით ზემოაღნიშნული პრაქტიკისგან, რუსეთის ფედერაციაში, ქვედა პალატასთან ერთად, ზედა პალატაც არის ადტურვილი საგამოძიებო კომისიის ჩამოყალიბების უფლებამოსილებით. „რუსეთის ფედერაციის ფედერალური კრების საპარლამენტო გამოძიების შესახებ“ ფედერალური კანონის თანახმად, კანონით განსაზღვრული ფაქტებისა და გარემოებების არსებობის შემთხვევაში, ფედერაციული საბჭოს ან სახელმწიფო სათათბიროს წევრთა

<sup>639</sup> ამ ნორმის საფუძველზე, გერმანიის ფედერაციაში საგამოძიებო კომისიის შექმნის მოთხოვნის უფლება აქვს საპარლამენტო უმცირესობასაც, რაც ევროპის კონტინენტზე მოქმედი სისტემების უმრავლესობისთვის არ არის დამახასიათებელი. იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 232. იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25.05.2017].

<sup>640</sup> იმავე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, კი „საგამოძიებო კომიტეტების შექმნის წესისა და მათში წარმოების თაობაზე უფრო დამუშავებითი რეგულირება დგინდება ეროვნული საბჭოს რეკლამენტის შესახებ ფედერალური კანონით. იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტების სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008.



არანაკლებ 1/5-ი უფლებამოსილია მოითხოვოს საპარლამენტო გამოძიების აღძვრის შესახებ დადგენილების მიღება.<sup>641</sup>

ბელგიის კონსტიტუციაც განსაზღვრავს, რომ „ყოველ პალატას აქვს უფლება აწარმოოს გამოძიება“.<sup>642</sup> 1880 წლის 3 მაისის კანონის საფუძველზე, გამოძიება შესაძლებელია წარიმართოს როგორც წარმომადგენელთა პალატისგან, ასევე, სენატისგან ან სპეციალური კომისიის მიერ. სწორედ ამ უკანასკნელი შესაძლებლობით ყველაზე უფრო მეტად სარგებლობენ ბელგიაში.<sup>643</sup>

საფრანგეთში, საგამოძიებო კომისიის შექმნის უფლებამოსილება, დადგენილი სენატის რეგლამენტის მიერ,<sup>644</sup> კონსტიტუციის დონეზე აყვანილ იქნა №2008-724 კანონით.<sup>645</sup> ცვლილების საფუძველზე კონსტიტუციას დაემატა 52<sup>2</sup> მუხლი, რომლის თანახმადაც, კონსტიტუციის 24-ე მუხლის პირველ ნაწილში განსაზღვრული ფუნქციის განხორციელების მიზნით, თითოეული პალატა უფლებამოსილია შექმნას საგამოძიებო კომისია. საგამოძიებო უფლებამოსილებები გამოიხატება ან სპეციალური კომისიის შექმნაში ან მუდმივი კომისიებისთვის, არაუმეტეს ექვსი თვით, საგამოძიებო კომისიის ფუნქციების შესრულებაში.

ნიდერლანდებშიც, როგორც პირველ პალატის, ასევე, მეორე პალატის მუდმივმოქმედ კომისიებს, უფლება აქვთ შეასრულონ საგამოძიებო კომისიის ფუნქციები. კომისიებს უფლება აქვთ მოიწვიონ დასაკითხი სუბიექტები (რომლებიც ვალდებულნი არიან გამოცხადნენ) და ფიცის დადების შემდეგ დაკითხონ. მიუხედავად იმისა, რომ ეს უფლებამოსილება ორივე პალატას აქვს, პრაქტიკულად მას მხოლოდ ქვედა პალა იყენებს ხოლმე.<sup>646</sup>

თითოეულ პალატას აქვს უფლება „შექმნას საგამოძიებო ან სხვა სპეციალური კომიტეტები, ასევე რუმინეთშიც.“<sup>647</sup> შვეიცარიაშიც, თითოეულ

---

<sup>641</sup> იხ., „რუსეთის ფედერაციის ფედერალური კრების საპარლამენტო გამოძიების შესახებ“ კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი. იხ., Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. N 196-ФЗ "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации" იხ., [http://base.garant.ru/189019/#block\\_8#ixzz4ipe186Wk](http://base.garant.ru/189019/#block_8#ixzz4ipe186Wk), [25.05.2017].

<sup>642</sup> იხ., ბელგიის კონსტიტუციის 56-ე მუხლი, *Costituzione Belga*, იხ., <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/belgio%201831.htm>, [25.05.2017].

<sup>643</sup> იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 232, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25.05.2017].

<sup>644</sup> იხ., რეგლამენტის 76-ე და 77-ე მუხლები. “*Reglement du Senat et Instruction Generale du Bureau*”, იხ., <http://www.senat.fr/reglement/reglement49.html#toc196>, [25.05.2017].

<sup>645</sup> *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 232, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25.05.2017].

<sup>646</sup> იქვე, 233.

<sup>647</sup> იხ., რუმინეთის კონსტიტუციის 61-ე მუხლი, რომლის მე-4 პუნქტი, *Constitution of Romania*, იხ., ვებგვერდზე <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [25.05.2017].

პალატაში მოქმედი კომისია „აღჭურვილია ინფორმაციისა და დოკუმენტაციის გამოთხოვისა და გამოძიების ჩატარების უფლებებით.“<sup>648</sup>

### 6.3. სხვა დროებითი კომისიები ბიკამერალურ პარლამენტში

საგამოძიებო კომისიების გარდა, სხვ სახის დროებითი კომისიების მრავალი სახესხვაობა არსებობს საპარლამენტო პრაქტიკაში. მაგალითისთვის ე.წ. *ad-hoc* კომიტეტები ამზადებენ კონკრეტული პროფესიული მიმართულებების საკითხებს.<sup>649</sup> მას შემდეგ, რაც 1636 წელს, მასაჩუსეტში, „შტოებს შორის კონფლიქტის გამო“ გამოჩნდა აქტი, რომელიც სადავო საკითხების განსაზღვრისა და მოწესრიგების უფლებას შემთანხმებელ კომისიას ანიჭებდა, მსოფლიოს საპარლამენტო ცხოვრებაში შემთანხმებელი კომისიის ინსტიტუტის დამკვიდრებისა და აქტიური გამოყენების ათვლა დაიწყო.<sup>650</sup>

ბიკამერალურ პარლამენტში, კანონპროექტების მიღების პროცესში, პალატებს შორის წარმოქნილი ახრთა სხვადასხვაობის დროს, მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციები ითვალისწინებენ ე.წ. შემთანხმებელი კომისიების ჩამოყალიბებას,<sup>651</sup> რომელშიც ორივე პალატა იღებს მონაწილეობას. ამგვარ შესაძლებლობას ითვალისწინებს მაგალითისთვის საფრანგეთისა<sup>652</sup> და აშშ-ის<sup>653</sup> კონსტიტუციები, ისევე როგორც გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი.<sup>654</sup>

<sup>648</sup> იხ., შვეიცარიის კონფედერაციის ფედერალური კონსტიტუციის 153-ე მუხლი. იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადაამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 600.

<sup>649</sup> Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C.F. Muller, 2011, 93, ციტ., *ჰილდაძე ნ.*, საკანონმდებლო ხელისუფლება, *გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენხილაძე გ., ჰილდაძე ნ.*, შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, გამომცემლობა მერიდიანი, თბილისი, 2016, 310.

<sup>650</sup> *Монахов В.М., Мирончик С.В.* Истоки американского парламентаризма // Вестник межпарламентской ассамблеи. 1996, 81, ციტ., *ჰილდაძე ნ.*, საკანონმდებლო ხელისუფლება, *გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენხილაძე გ., ჰილდაძე ნ.*, შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, გამომცემლობა მერიდიანი, თბილისი, 2016, 310.

<sup>651</sup> *მაჭარაძე ზ.*, საკანონმდებლო პროცესი საზღვარგარეთის ქვეყნების ბიკამერალურ პარლამენტებში, სარჩევი №1-2 (3-4) თბილისი, 2012, 166.

<sup>652</sup> იხ., საფრანგეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 45-ე მუხლი, Constitution de la République française, იხ., <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>, [25.05.2017].

<sup>653</sup> იხ., *ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა.*, ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 32.

<sup>654</sup> იხ., გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 77-ე მუხლი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2006, 96-97.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, არსებობს ასევე სარევიზიო და სხვა დროებითი კომისიები.<sup>655</sup> რუმინეთის კონსტიტუციის 61-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, „თითოეული პალატა აყალიბებს მუდმივ კომიტეტებს და შეუძლია შექმნას საგამოძიებო ან სხვა სპეციალური კომიტეტები.“<sup>656</sup>

---

<sup>655</sup> ჭილაძე ნ., საკანონმდებლო ხელისუფლება, გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენხილაძე გ., ჭილაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, გამომცემლობა მერიდიანი, თბილისი, 2016, 310.

<sup>656</sup> Constitution of Romania, იხ., <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [25.05.2017].

## თავი VII. საპარლამენტო კონტროლი საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში ბიკამერალურ პარლამენტში

### 7.1. საპარლამენტო კონტროლი საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში

„საფინანსო კონტროლი – მთავრობის მიერ პარლამენტის დამტკიცებული ფულადი სახსრების ხარჯვაზე კონტროლს გულისხმობს. იგი ერთდროულად მოიცავს ბიუჯეტის და მისი შესრულების ანგარიშის დამტკიცებას. ამავე მიზნით პარლამენტები ქმნიან საანგარიშო კონტროლის ორგანოებს, რომელთაც ეკისრებათ საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვაზე კონტროლი.“<sup>657</sup>

ავტორთა ნაწილის მოსაზრებით ბიუჯეტის მიღება ან თუნდაც უკვე მიღებულ ბიუჯეტში გარკვეული ცვლილებების განხორციელება ეს პარლამენტის საფინანსო უფლებამოსილებების სპექტრის შემადგენელი ნაწილია, რომელიც კიდევ უფრო ადრე მიენიჭა პარლამენტს,<sup>658</sup> ვიდრე საკანონმდებლო კომპეტენცია. ავტორთა მეორე ნაწილის მოსაზრებით, „როდესაც ვსაუბრობთ ბიუჯეტის კონტროლზე, არსებობს მისი განხორციელების ორი გზა: კონტროლი ბიუჯეტის ფორმირებაზე და კონტროლი მის შესრულებაზე, ეს ორი ფორმა ერთმანეთიდან გამომდინარეა და ერთ-ერთის განხორციელების გარეშე საბიუჯეტო კონტროლის სრულყოფილებაზე და მის ქმედითობაზე ლაპარაკი ზედმეტი იქნება.“<sup>659</sup> ავტორთა ნაწილს მიაჩნია, რომ სწორედ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიღებაში გამოიხატება უპირველეს ყოვლისა პარლამენტის მაკონტროლებელი ფუნქცია.<sup>660</sup> საფინანსო კომპეტენცია საპარლამენტო კონტროლის *ex-ante* (წინასწარი) და *ex-post* (შემდგომი) ფაზებში ვლინდება. წინასწარი საფინანსო კონტროლი სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების პროცედურის დროს ხორციელდება, შემდგომი საფინანსო კონტროლი კი – სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგების ეტაპზე.<sup>661</sup>

სადისერტაციო ნაშრომის კვლევის ობიექტი არ არის თავად საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში საპარლამენტო კონტროლის არსის ანალიზი. აღნიშნულიდან გამომდინარე, დისერტაციის ამ ნაწილში ყურადღება

<sup>657</sup> *მელქაძე ო.*, საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია XXXII, გამომცემლობა „უნივერსალი“, თბილისი, 2013, 163.

<sup>658</sup> *დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი.*, კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 206, ასევე იხ., конституционное (государственное) право зарубежных стран, Часть общая, Тома 1–2, Руководитель авторского коллектива и отв., ред., – *Б.А. Страшун*, Учебник, Москва Издательство БЕК, 2000, 414.

<sup>659</sup> *მათიაშვილი მ.*, სადისერტაციო ნაშრომი თემაზე: უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობა სახელმწიფო კონტროლის განხორციელებაში, თბილისი, 2010, 177.

დისერტაცია შესაძლებელია იხ., ვებ-გვერდზე:

<http://www.nplg.gov.ge/dlibrary/collect/0002/000401/Matiashvili%20M.pdf>, [25.05.2017].

<sup>660</sup> იხ., *რუხაძე ზ.*, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი 1999, 172.

<sup>661</sup> იხ., *თამარ ავალიანის* სადისერტაციო ნაშრომი წარდგენილი დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად თემაზე: ფინანსური კომპეტენცია, როგორც საპარლამენტო კონტროლის ფორმა საქართველოში.

გამახვილდება ბიკამერალური პარლამენტში საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელების თავისებურებებზე, პალატებს შორის უფლებამოსილებების გადანაწილებაზე და ა.შ. თუმცა, თავდაპირველად, ინტერესს მოკლებული არ უნდა იყოს, თავად ბიუჯეტის შესახებ კანონის მიღების უფლებამოსილებით პალატების აღჭურვის საკითხი. თემა, რომელიც ლოგიკურ კავშირშია უკვე მიღებული ბიუჯეტის კონტროლის განხორციელებასთან. პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ როგორც წესი, სწორედ ის პალატაა აღჭურვილი კონტროლის უფლებამოსილებით, რომელიც, თავის მხრივ, უფლებამოსილია მიიღოს ბიუჯეტი.

## 7.2. ბიუჯეტის კანონის მიღება ბიკამერალურ პარლამენტში

მიღებული ბიუჯეტის კონტროლის საკითხის განვიხილვამდე, სადისერტაციო ნაშრომის ამ ნაწილში განვიხილავთ ბიუჯეტის კანონის მიღების პროცედურა, პალატების მონაწილეობის ხარისხი და ფორმა, ბიუჯეტის ფორმირებაში ჩართული პალატებისა და უკვე მიღებული ბიუჯეტის კონტროლში ჩართული პალატების თანხვედრის საკითხი.

იტალიის კონსტიტუციის თანახმად,<sup>662</sup> პალატები ყოველწლიურად ამტკიცებენ მთავრობის მიერ წარდგენილი ბიუჯეტისა და მისი შესრულების ანგარიშს. ზემოაღნიშნული რეგულირება და ბიუჯეტის – როგორც მისი ფორმირების, ასევე, მის კონტროლში – ორივე პალატის თანაბრად მონაწილეობა გამომდინარეობს უკვე არაერთხელ აღნიშნული იტალიური ბიკამერალური პარლამენტის სისტემიდან და მისი ხასიათიდან.

ორივე პალატა მონაწილეობს (მცირეოდენი დიფერენციაციით), ასევე, რუსეთის ფედერაციაში, სადაც კონსტიტუციის თანახმად, ფედერაციის საბჭოში სავალდებულო განხილვას ექვემდებარება სახელმწიფო სათათბიროს მიერ მიღებული ფედერალური კანონი „ბიუჯეტის შესახებ“.<sup>663</sup>

საფრანგეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად,<sup>664</sup> „პარლამენტი ფინანსურ კანონპროექტებს იღებს ორგანული კანონით გათვალისწინებული პირობების დაცვით. თუ ეროვნული კრება პირველი მოსმენით პროექტის წარდგენიდან ორმოცი დღის ვადაში ვერ მიიღებს მის შესახებ გადაწყვეტილებას, მთავრობა პროექტს განსახილველად გადასცემს სენატს,

<sup>662</sup> იხ., იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 81-ე მუხლი, Costituzione della Repubblica Italiana, იხ., ვებგვერდზე: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>, [25.05.2017].

<sup>663</sup> იხ., რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის 106-ე მუხლი. ამავე მუხლის თანახმად, ფედერაციის საბჭოში სავალდებულო განხილვას ექვემდებარება, ასევე, სახელმწიფო სათათბიროს მიერ მიღებული ფედერალური კანონები ფედერალური გადასახადებისა და მოსაკრებლის, ასევე, საფინანსო, სავალუტო, საბაჟო რეგულირების, ფულადი ემისიის შესახებ და ა.შ. Конституция Российской Федерации, იხ., <http://www.constitution.ru/index.htm>, [25.05.2017].

<sup>664</sup> იხ., საფრანგეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 47-ე მუხლი. Constitution de la République française, იხ., <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>, [25.05.2017].

რომელიც გადაწყვეტილებას იღებს თხუთმეტი დღის ვადაში. შემდგომ გამოიყენება კონსტიტუციის 45-ე<sup>665</sup> მუხლში გათვალისწინებული პროცედურა.

„საკანონმდებლო სფეროში ორივე პალატას იდენტური უფლებამოსილებანი გააჩნია<sup>666</sup>, ვიდრე მათ შორის წინააღმდეგობა არ წამოიშვება. ასეთ შემთხვევაში კი უკანასკნელი სიტყვა ეროვნულ კრებას ეკუთვნის, რომელიც, რა თქმა უნდა, თავის პოზიციას იცავს ბოლომდე“.<sup>667</sup>

პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად, „სეიმი კანონის პროექტს იხილავს სამი მოსმენით“.<sup>668</sup> სეიმის მიერ მიღებულ კანონს, სეიმის მარშალი გადასცემს სენატს, რომელსაც 30 დღის ვადაში შეუძლია მიიღოს იგი ცვლილებების გარეშე, შესწორებებით ან სრულად უარყოს. სენატის დადგენილებით უარყოფილი კანონის პროექტი ან წარდგენილი შესწორება მიღებულად ითვლება, თუ სეიმი მას არ უარყოფს ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით, დეპუტატთა კანონიერი რაოდენობის არანაკლებ ნახევრის დასწრებით.<sup>669</sup>

რაც შეეხება საბიუჯეტო კანონს, „მისი ინიცირების უფლება მხოლოდ მინისტრთა საბჭოს პრეროგატივაა და ის საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე არა უმეტეს ორი თვისა შეაქვს სეიმში. რაც შეეხება სენატის უფლებამოსილებებს, ის კიდევ უფრო შეზღუდულ ფორმებში (თუმცა, კი) მონაწილეობს ვიდრე ე.წ. ჩვეულებრივ საკანონმდებლო პროცედურების დროს, რამდენადაც სენატს უფლება აქვს მხოლოდ ცვლილებები შეიტანოს კანონპროექტში (ამ შემთხვევაში მას არ აქვს უარყოფის უფლება).<sup>670</sup>

<sup>665</sup> აღნიშნული მუხლის თანახმად, ნებისმიერი სამთავრობო ან პარლამენტის წევრთა კანონპროექტი თანმიმდევრობით განიხილება პარლამენტის ორივე პალატაში იდენტური ტექსტის მისაღებად. თუ კანონპროექტი ვერ იქნა მიღებული, იქმნება პარიტეტულ საფუძვლებზე დაკომპლექტებული შემთანხმებელი კომისია (შერეული პარიტეტული კომისია ორდინალურ საკანონმდებლო პროცესში შედგება 28 წევრისგან, აქედან 7 დეპუტატი ძირითადი და 7-იც დამატებითი; 7 სენატორი ძირითადი და 7-იც დამატებითი. იხ., *Composizione e funzioni delle seconde camere, un'analisi comparativa*, a cura di *Bonfiglio S.*, 68). თუ ამგვარადაც ვერ იქნა მიღწეული შეთანხმება, მთავრობას შეუძლია მოითხოვოს ეროვნული კრების მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება. იხ., საფრანგეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 45-ე მუხლი. იხ., *Constitution de la République française*, იხ., <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>, [25.05.2017].

<sup>666</sup> განსაზღვრული გამონაკლისი შემთხვევების გარდა, იხ., *მაჭარაძე ზ.*, საკანონმდებლო პროცესი საზღვარგარეთის ქვეყნების ბიკამერალურ პარლამენტებში, სარჩევი №1-2 (3-4) თბილისი, 2012, 158.

<sup>667</sup> *კვერენხილაძე გ., მელქაძე ო.*, საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი V, 96-97.

<sup>668</sup> იხ., პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 119-ე მუხლის პირველი პუნქტი. *The Constitution of the Republic of Poland*, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [25.05.2017].

<sup>669</sup> იხ., პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 121-ე მუხლი, *The Constitution of the Republic of Poland*, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [25.05.2017].

<sup>670</sup> იხ., პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 223-ე მუხლი. *The Constitution of the Republic of Poland*, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [25.05.2017], ასევე იხ., პოლონეთის რესპუბლიკის სენატის რეგლამენტის 73-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 110-ე მუხლის მე-3 აბზაცის თანახმად, ბიუჯეტის კანონპროექტი, ასევე, პროექტები საბიუჯეტო კანონში ცვლილების ან ბიუჯეტში შესწორების შეტანის შესახებ, განმარტებით ბარათთან ერთად, ერთდროულად შეიტანება ბუნდესრატში და ბუნდესტაგში. ბუნდესრატს უფლება აქვს, ექვსი კვირის განმავლობაში, ხოლო ცვლილებების შეტანის შესახებ კანონპროექტის შემთხვევაში – სამი კვირის განმავლობაში გამოთქვას საკუთარი მოსაზრებები აღნიშნულ პროექტებთან დაკავშირებით.

ზემოაღნიშნული ქვეყნების კონსტიტუციური ნორმების ანალიზიდან ირკვევა, რომ ბიუჯეტის შესახებ კანონის მიღებაში, არაერთ ქვეყანაში, ბიკამერალური პარლამენტის ორივე პალატა მონაწილეობს. მოცემული მიმოხილვიდან, ისიც ირკვევა, რომ რიგ შემთხვევებში, პალატები აბსოლუტურად თანაბარი უფლებამოსილებებით არიან აღჭურვილნი, რიგ შემთხვევებში, მართალია ორივე პალატა მონაწილეობს პროცესში, თუმცა თუ საკითხი ჩიხში შევიდა, მაშინ გადაწყვეტი სიტყვა ქვედა პალატას ეკუთვნის.

თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გვხვდება ქვეყნები, სადაც ზედა პალატა საერთოდ არ მონაწილეობს ბიუჯეტის კანონის პროექტის განხილვაში და მის მიღებაში.

მაგალითად, ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „სახელმწიფო ბიუჯეტის და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ კანონპროექტები შეიტანება მთავრობის მიერ“. იმავე მუხლის მე-2 პუნქტი კი განმარტავს, რომ „აღნიშნული კანონპროექტები განიხილება ღია სხდომაზე და მათ შესახებ დადგენილება მიიღება მხოლოდ დეპუტატთა პალატის მიერ.“<sup>671</sup>

პრაქტიკულად მსგავსი ვითარება გვხვდება, ავსტრიაშიც, სადაც ფედერალური კონსტიტუციური კანონის 51-ე მუხლის პირველი პუნქტი განსაზღვრავს, რომ „ეროვნული საბჭო იღებს ფედერალური კანონის „ფინანსების შესახებ“; მისი განხილვის საფუძველია ფედერალური მთავრობის პროექტი“. მეორეს მხრივ, საანგარიშო პალატა ადგენს ანგარიშს ბიუჯეტის შესრულების შედეგების შესახებ და წარუდგენს მას ეროვნულ საბჭოს.<sup>672</sup>

---

იხ., „Rules and Regulations of the Senate“ of The Republic of Poland, <http://www.senat.gov.pl/en/about-the-senate/regulamin-senatu/>, [25.05.2017].

<sup>671</sup> ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციით სენატი მართალია მონაწილეობს საკანონმდებლო პროცესში, მაგრამ მას შედარებით უფრო სუსტი როლი აქვს, რამეთუ მას აქვს ერთგვარი ვეტოს უფლება, თუმცა ქვედა პალატას შეუძლია დაძლიოს ვეტო, რომლის შემდგომაც სენატს პრაქტიკულად აღარ რჩება ზემოქმედების ბერკეტები. დაწვრილებით იხ., ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 46-ე – 48-ე მუხლები. Constitution of the Czech Republic, იხ., ვებგვერდზე: [http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke\\_dni=4.8.2016&O=10](http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke_dni=4.8.2016&O=10), [25.05.2017].

<sup>672</sup> იხ., ავსტრიის ფედერალური კონსტიტუციური კანონის 121-ე მუხლის მე-2 პუნქტი. იხ., სახლვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II (მეორე გადამუშავებული გამოცემა),

### 7.3. აუდიტის სამსახური ბიკამერალურ პარლამენტში

#### 7.3.1. აუდიტის სამსახური, როგორც საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის ორგანო

ყოველ დემოკრატიულ წეს-წყობილებაში გათვალისწინებულია, რომ საჯარო სახსრების ხარჯვა უნდა ექვემდებარებოდეს შესაბამის კონტროლს, რომლის მიზანიც არის ის, რომ მოხდეს მოცემული საჯარო სახსრების ეფექტური და მიზნობრივი ხარჯვა, ფინანსების მკაცრი მენეჯმენტი, მმართველობითი ქმედებების კანონიერება და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისა და საზოგადოების ინფორმირება შესაბამისი ობიექტური ანგარიშების გამოქვეყნებით მეშვეობით.<sup>673</sup>

„ასეთი სახელმწიფო კონტროლის ორგანიზაცია და განხორციელება ქვეყნის საფინანსო სახსრების მართვის აუცილებელი ელემენტია. ამიტომ, მთელ რიგ ქვეყნებში, შინაგანი, ე.წ. უწყებრივი ადმინისტრაციული კონტროლის გარდა, იქმნება საპარლამენტო ორგანოებთან ფუნქციონირებადი, კომპეტენტური საფინანსო კონტროლის ორგანოები, რომლებიც წარმომადგენლობით ორგანოებს მსახურებენ ქვეყნის ბიუჯეტის მიღებისა და შესრულების ანგარიშის დამტკიცებისას – მათი უმთავრესი საპარლამენტო ფუნქციის განხორციელების საქმეში“.<sup>674</sup> ხელისუფლების სათავეში ბურჟუაზიის მოსვლისთანავე წარმომადგენლობითი ორგანოს მეშვეობით განმტკიცდა არა მხოლოდ გადასახადების დადგენისა და შესხების გაცემა, არამედ ბიუჯეტის მიღებისა და სახელმწიფო ხარჯვაზე კონტროლის განხორციელების უფლება. სწორედ ამ მიზნის უზრუნველსაყოფად მთელ რიგ ქვეყნებში პარლამენტთან იქმნება საფინანსო კონტროლის სპეციალური ორგანოები, რომელთაც კონტროლის საპარლამენტო ინსტიტუტებსაც უწოდებენ.<sup>675</sup>

საფინანსო კონტროლის უმაღლესი ორგანოები სვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული სახელწოდებებით მოიხსენიება, მაგალითად, ალბანეთში – სახელმწიფო კონტროლის სამსახური; ამერიკის შეერთებულ შტატებში – გენერალური საანგარიშო სამმართველო; დიდ ბრიტანეთში – ეროვნული საკონტროლი-სარევიზიო სამმართველო; ბრაზილიასა და ესპანეთში – საანგარიშო ტრიბუნალი; ჩინეთში – ანგარიშების რევიზიის უმაღლესი დაწესებულება; ჩეხეთის რესპუბლიკაში – უმაღლესი საკონტროლო სამსახური. და მაინც, მიუხედავად სახელების მრავალფეროვნებისა, ყველაზე

კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 150-151.

<sup>673</sup> ციტირებულია იტალიის რესპუბლიკის საანგარიშო პალატის ვებ-გვერდიდან: [http://www.corteconti.it/chi\\_siamo](http://www.corteconti.it/chi_siamo), [25.05.2017].

<sup>674</sup> *მელქაძე ო.*, საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი X, თბილისი, „მერანი-3“, 1999, 5.

<sup>675</sup> იხ., *წიქარიძე შ.*, საფინანსო-საბიუჯეტო კონტროლის სრულყოფისთვის, აღმანახი 2003, №18, 41.



ხშირად იგი საანგარიშო პალატად იწოდება. ასეა ავსტრიაში, გერმანიაში, რუსეთში, რუმინეთში, საფრანგეთსა და უნგრეთში და ა.შ.<sup>676</sup>

ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე და ასევე, რამდენადაც, დღეს მოქმედი კანონმდებლობით, საქართველოში საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის განხორციელებულ ორგანოს აუდიტიტის სამსახური ეწოდება, სწორედ ამ ტერმინით აღინიშნება, წინამდებარე ნაშრომში, მათ შორის, საზღვარგარეთის სახელმწიფოში მოქმედი შესაბამისი ინსტიტუციები.

### 7.3.2. აუდიტის სამსახურის ანგარიშვალდებულება და კავშირი პალატებთან

აუდიტის სამსახურები ერთობ მნიშვნელოვან მექანიზმად გვევლინება საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებისას. სწორედ აღნიშნულიდან გამომდინარე წარმოდგენილი თემის კვლევის ობიექტი გახდა მოცემული პალატის, როგორც პარლამენტთან არსებული თუ პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოს ურთიერთკავშირი ორპალატიან პარლამენტთან. კერძოდ, ბიკამერალური პარლამენტის პირობებში, რომელ პალატასთან არის ის ფუნქციური თვალსაზრისით დაკავშირებული, ვის მიმართ არის ანგარიშვალდებული, რომელი პალატა მონაწილეობს წევრთა დანიშვნასა და გათავისუფლებაში და ა.შ.

როგორც ქვემოთ მოცემული ანალიზიდან ირკვევა, აუდიტორის სამსახურის ანგარიშვალდებულების საკითხი ორპალატიანი პარლამენტის ზედა პალატასთან, გარკვეულწილად უკავშირდება, ერთი მხრივ, იმ ფუნქციებს რომელსაც თავად ეს სამსახური ასრულებს და, მეორეს მხრივ, ბიკამერალური პარლამენტის ფორმას და ზედა პალატების სტატუსს.

ასე მაგალითად, ავსტრიაში „საანგარიშო პალატა ადგენს ანგარიშს ფედერაციის ბიუჯეტის შესრულების შედეგების შესახებ და წარუდგენს მას ეროვნულ საბჭოს.“<sup>677</sup> კონსტიტუციური კანონის 122-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, საანგარიშო პალატა ექვემდებარება უშუალოდ ეროვნულ საბჭოს. ფედერაციის ფინანსური საქმიანობის საკითხებზე და კანონიერი პროფესიული წარმომადგენლობების ფინანსური საქმიანობის საკითხებზე, თუ ისინი ექცევა ფედერაციის აღმასრულებელი ხელისუფლების მოქმედების ქვეშ, საანგარიშო პალატა გამოდის ეროვნული საბჭოს ორგანოს სახით, ხოლო მიწის, თემთა კავშირებისა და თემების ფინანსური საქმიანობის საკითხებზე, აგრეთვე კანონიერი პროფესიული წარმომადგენლობების ფინანსური საქმიანობის საკითხებზე, თუ ისინი ექცევა მიწის

<sup>676</sup> *მელქადე ო.*, საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი X, თბილისი, „მერანი-3“, 1999, 5.

<sup>677</sup> იხ., ავსტრიის ფედერალური კონსტიტუციური კანონის 121-ე მუხლის მე-2 პუნქტი. იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II (მეორე გადაამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 150-151.

აღმასრულებელი ხელისუფლების მოქმედების ქვეშ – შესაბამისი ლანდტაგის ორგანოს სახით.“

აქვე უნდა აღინიშნოს, კონსტიტუციური კანონის ხსენებული 122-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის თანახმადაც, „საანგარიშო პალატა შედგება თავმჯდომარის, თანამდებობის პირებისა და აუცილებელი რაოდენობის დამხმარე პერსონალისგან“. მომდევნო, მე-4 პუნქტი კი განმარტავს, რომ „საანგარიშო პალატის თავმჯდომარე აირჩევა ეროვნული საბჭოს მთავარი კომიტეტის წინადადებით 12 წლის ვადით; ხელახალი არჩევა არ დაიშვება. თანამდებობის დაკავების წინ იგი დებს ფიცს ფედერალური პრეზიდენტის წინაშე“.<sup>678</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციით ცალსახადაა აღიარებული მისი დაქვემდებარების საკითხი ეროვნული საბჭოსადმი, უნდა ითქვას, რომ მას „სამართლებრივი თვალსაზრისით, რთულ იერარქიულ კომპეტენციას განუსაზღვრავს. საქმე ის არის, რომ ავსტრიის საანგარიშო პალატა, ერთი მხრივ, გამოდის როგორც ეროვნული საბჭოს ორგანო, როცა საკითხი ეხება თავად ფედერაციისა და ფედერაციის აღმასრულებელი ხელისუფლების ქმედებათა სფეროს დაქვემდებარებული კანონიერი პროფესიონალური წარმომადგენლობების საფინანსო საქმიანობას, მეორე მხრივ, როგორც შესაბამისი მიწის წარმომადგენლობითი ხელისუფლების – ლანდტაგის ორგანო, როცა საკითხი ეხება მიწების, თემთა კავშირებისა და თემების, აგრეთვე, მიწის აღმასრულებელი ხელისუფლების მოქმედებათა სფეროს დაქვემდებარებული კანონიერი პროფესიონალური წარმომადგენლობითი საფინანსო საქმიანობას.“<sup>679</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ საანგარიშო პალატა შესაძლებელია გამოვიდეს, როგორც შესაბამისი მიწის წარმომადგენლობითი ხელისუფლების ლანდტაგის ორგანო, მხოლოდ ეროვნულ საბჭოს ექვემდებარება საანგარიშო პალატა, სწორედ ქვედა პალატა ირჩევს პალატის თავმჯდომარეს. თავის მხრივ, ქვედა პალატას აქვს ექსკლუზიური კომპეტენცია მიიღოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონი. აღნიშნული გარემოება, შეიძლება განპირობებული იყოს იმით, რომ ავსტრიული ბუნდესრატი გვეკლინება საკმაოდ მწირი უფლებამოსილებებით აღჭურვილ პალატად.

ნიდერლანდების სამეფოს კონსტიტუციის<sup>680</sup> თანახმად, აუდიტორიული პალატა პასუხისმგებელია სახელმწიფო შემოსავლებისა და გასავლების შემოწმებაზე. პალატის წევრები ინიშნებიან უვადოთ სამეფო ბრძანებულებით

<sup>678</sup> იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 151.

<sup>679</sup> *მელქაძე ო.*, საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი X, თბილისი, „მერანი-3“, 1999, 11.

<sup>680</sup> იხ., ნიდერლანდების სამეფოს კონსტიტუციის 76-ე მუხლი, The Constitution of the Kingdom of the Netherlands, იხ., <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands>, [25.05.2017].

ერთ ვაკანსიაზე სამი პირისაგან შემდგარი იმ სიიდან, რომელიც წარდგენილ იქნება გენერალური შტატების მეორე პალატის მიერ.

საანგარიშო პალატის წევრების დანიშვნა სახელმწიფო კრების ექსკლუზიური კომპეტენციაა ასევე სლოვენიაში (და არა სახელმწიფო საბჭოს). სლოვენის კონსტიტუციის 151-ე მუხლის თანახმად, საანგარიშო პალატის<sup>681</sup> წევრები ინიშნებიან სახელმწიფო კრების მიერ.

მხოლოდ დეპუტატთა პალატა მონაწილეობს ჩეხეთის რესპუბლიკაში კონტროლის უზენაესი სამსახურის<sup>682</sup> ფორმირების პროცესში. კერძოდ, ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 97-ე მუხლის თანახმად, კონტროლის უზენაესი სამსახურის თავმჯდომარესა და მის მოადგილეს დეპუტატთა პალატის წინადადებით ნიშნავს რესპუბლიკის პრეზიდენტი.

განსხვავებით ზემოაღნიშნული მაგალითებისგან და მათ შორისო ავსტრიის ფედერაციისგან, მეორე ფედერალურ სახელმწიფოში, გერმანიაში საანგარიშო პალატა პარლამენტის ორივე პალატის მიმართ არის ანგარიშვალდებული.<sup>683</sup>

<sup>681</sup> სლოვენის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 150-ე მუხლის თანახმად, საანგარიშო პალატა არის უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს სახელმწიფო ანგარიშების, სახელმწიფო ბიუჯეტის და მთელი სახელმწიფო ხარჯების კონტროლს. იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2007, 974.

<sup>682</sup> ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 97-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, კონტროლის უზენაესი სამსახური დამოუკიდებელი ორგანოა. იგი ახორციელებს კონტროლს სახელმწიფო ქონების გამოყენებასა და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებაზე. Constitution of the Czech Republic, იხ., ვებგვერდზე: [http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke\\_dni=4.8.2016&O=10](http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke_dni=4.8.2016&O=10), [25.05.2017].

<sup>683</sup> „გერმანია იმ ქვეყნების რიცხვს მიეკუთვნება, სადაც სახელმწიფო აღმშენებლობის პროცესში სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის ორგანიზაციის საქმეს ყოველთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭებოდა. დიდი ბრიტანეთის შემდეგ, სადაც სახელმწიფო ხაზინის გენერალური კონტროლიორის თანამდებობა ჯერ კიდევ 1314 წელს იქნა პირველად შემოღებული, გერმანია ის ქვეყანაა, რომელმაც ერთ-ერთმა პირველმა მიაქცია ყურადღება ქვეყანაში სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის დამკვიდრებასა და შემდგომ სრულყოფას. ამ ისტორიის თავფურცელს პრუსიის მეფე ფრიდრიხ ვილჰელმ I-ის მიერ 1714 წელს გამოცემული ბრძანებულება წარმოადგენს, რომლის მიხედვით შეიქმნა გენერალური საანგარიშო პალატა, მოგვიანებით უმაღლეს საანგარიშო პალატად წოდებული. იმთავითვე ეს იყო კოლეგიური ორგანო, რომელიც სახელმწიფო ადმინისტრაციისგან დამოუკიდებლად არსებობდა და ახორციელებდა თავის უფლება-მოვალეობებს.

მეორე მსოფლიო ომის დამთავრებისთანავე, პირველმა გერმანიის იმპერიის საანგარიშო პალატის ფილიალმა განაახლა მუშაობა, რომელიც ჰამბურგში იყო განთავსებული და სპეციალური დანიშნულების საანგარიშო პალატად იწოდებოდა.

გერმანიის იმპერიის ტერიტორიის გამარჯვებულ სახელმწიფოთა შორის ომის შემდგომი განაწილების გათვალისწინებით შექმნილი გაერთიანებული ეკონომიკური ზონისთვის, 1948 წელს მაინის-ფრანკფურტში შეიქმნა საანგარიშო პალატა, რომლის საფუძველზე 1949 წლის კონსტიტუციის თანახმად, 1950 წელს მოხდა ფედერალური საანგარიშო პალატის ფორმირება. დროთა განმავლობაში საანგარიშო პალატები გაჩნდა ფედერაციის ცალკეული მიწების მიხედვით, ხოლო გერმანიის გაერთიანების შემდეგ მისი უფლებამოსილება გაერცვლდა ყოფილ გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკის ტერიტორიაზეც“. *მელქაძე ო.*, საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი X, თბილისი, „მერანი-3“, 1999, 23-25.

„ფედერაციაში საანგარიშო პალატის, მისი წევრების სამართლებრივი სტატუსი და კონსტიტუციური ამოცანების უმთავრესი კონტურები დადგენილია გერმანიის ძირითადი კანონის 114-ე მუხლის მე-2 აბზაცით, სადაც ნათქვამია, რომ ფედერაციური საანგარიშო პალატა, რომლის წევრებიც ფლობენ მოსამართლეთა დამოუკიდებლობას, ამოწმებს ანგარიშებს, აგრეთვე ბიუჯეტის წარმოებისა და ეკონომიკის მართვის რენტაბელობასა და სისწორეს.“<sup>684</sup>

ძირითადი კანონითვე არის განსაზღვრული პალატის ანგარიშვალდებულება საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოსადმი, როცა ადგენს, რომ პალატამ ყოველწლიურად, მთავრობის გარდა, ანგარიში უნდა წარუდგინოს უშუალოდ ბუნდესტაგსა და ბუნდესრატს. აღნიშნული ნორმა, ამავდროულად წარმოაჩენს საანგარიშო პალატის ადგილს სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში. ეს არის და ეს, რასაც თავად ძირითადი კანონი წყვეტს საანგარიშო პალატასთან დაკავშირებით. თუმცა, აქვე, კონსტიტუცია ბლანკეტური ნორმით, პალატის უფლებამოსილებების მოწესრიგებას ფედერალური კანონს აკისრებს.“<sup>685</sup>

„გერმანიაში არ არსებობს ერთგვაროვნება საანგარიშო პალატების სტრუქტურებში, მათ შორის ერთი დონის – მიწების პალატებს შორისაც. ფედერალური საანგარიშო პალატის პრეზიდენტი და ვიცე-პრეზიდენტი აირჩევა ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის მიერ,<sup>686</sup> ფედერალური მთავრობის წარმოდგენილ კანიდიდატთაგან. მათი დანიშვნას თანამდებობაზე ახდენს გერმანიის პრეზიდენტი. ფედერალური საანგარიშო პალატის პრეზიდენტის წარდგინებით პალატის დანარჩენ წევრებს აგრეთვე ნიშნავს ქვეყნის პრეზიდენტი.“<sup>687</sup>

<sup>684</sup> *მელქაძე ო.*, საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი X, თბილისი, „მერანი-3“, 1999, 25.

<sup>685</sup> „ამჟამად მოქმედი კანონი „ფედერალური საანგარიშო პალატის შესახებ“ მიღებულ იქნა 1985 წლის 11 ივლისს. აღსანიშნავია, ასევე, გერმანიის საანგარიშო პალატის საქმიანობის რეგლამენტი, რომელიც 1987 წლის 21 დეკემბერს ბუნდესტაგის მიერ იქნა მიღებული, სწორედ ამ ფაქტორის გამო კანონის ძალის ნორმატიული აქტია და იგი აწესრიგებს ურთიერთობას არა მხოლოდ პალატის შიდაუწყებრივ სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს შორის, არამედ საანგარიშო პალატის საქმიანობის კოორდინაციასაც უზრუნველყოფს სახელმწიფოს უმაღლეს სახელისუფლებო დონეებთან. ასე რომ, რეგლამენტი არა მხოლოდ ხაზს უსვამს, არამედ კონკრეტულად აფიქსირებს საანგარიშო პალატის ადგილს სახელისუფლებო სისტემაში და გამოდის, რომ ეს არის პალამენტსა და მთავრობას შორის მდგომი ორგანო, რომელიც საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებაში მოიაზრება, როგორც დამოუკიდებელი პარტნიორი და დამხმარე სტრუქტურა.“ იხ., *მელქაძე ო.*, საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი X, თბილისი, „მერანი-3“, 1999, 25-26.

<sup>686</sup> აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ „ბუნდესტაგის და ბუნდესრატის თავმჯდომარეები ფლობენ უფლებას, ფედერალური საანგარიშო პალატის პრეზიდენტზე ან ვიცე-პრეზიდენტზე საჩივარი შეიტანონ უმაღლეს სამსახურებრივ ინსტანციაში.

<sup>687</sup> *მელქაძე ო.*, საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი X, თბილისი, „მერანი-3“, 1999, 31.

„პოლონეთის სახელმწიფო კონტროლის ტრადიციული პრინციპები უშუალოდ ქვეყნის კონსტიტუციური იდეებით არის გაპირობებული. კონტროლის უმაღლესი ორგანოს ამოცანები და უფლებამოსილებები კონსტიტუციური ნორმების წრეწირით არის შემოსაზღვრული და მისი საქმიანობის სამართლებრივ საფუძველს ამკვიდრებს. რაც შეეხება კონტროლის უმაღლესი პალატის ფუნქციონირების ორგანიზაციულ თავისებურებებს, მას „კონტროლის უმაღლესი პალატის შესახებ“ 1994 წლის კანონი არეგულირებს.“<sup>688</sup>

„კონსტიტუცია პირველ რიგში განსაზღვრავს კონტროლის უმაღლესი პალატის ადგილს სახელმწიფო უმაღლეს ორგანოთა სისტემაში და ამას ორი კონსტიტუციური ნორმის ძალით ადგენს: ერთი – კონტროლის უმაღლეს პალატას სახელმწიფო კონტროლის უმაღლეს ორგანოდ აღიარებს, ხოლო მეორე, განსაზღვრავს, რომ იგი პარლამენტის ქვედა პალატას – სეიმს ექვემდებარება. თუმცა, აქვე უნდა ითქვას, რომ ეს ნორმა ცალსახად შეესაბამება სეიმისა და კონტროლის პალატის საქმიან ურთიერთმიმართებას, მაგრამ არა მისი ფორმირების წესს, ვინაიდან, თავად კონსტიტუციის მიერ კონტროლის უმაღლესი პალატის თავმჯდომარის დანიშვნის მექანიზმი ერთგვარად ბლოკირებულია „სენატის თანხმობით“. გამოდის, რომ პოლონეთი მაინც არ განეკუთვნება სახელმწიფოთა იმ რიგს, სადაც საანგარიშო თუ საკონტროლო პალატა სრულიად მხოლოდ პარლამენტის ქვედა პალატას ექვემდებარება.“<sup>689</sup>

რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის თანახმად,<sup>690</sup> ფედერალური ბიუჯეტის შესრულებაზე კონტროლის განხორციელების მიზნით ფედერაციის საბჭო და სახელმწიფო სათათბირო ქმნიან საანგარიშო პალატას, რომლის შემადგენლობა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება ფედერალური კანონით. „საანგარიშო პალატა ფედერალური კრების მიერ შექმნილი და მის წინაშე ანგარიშგააღებელი სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის მუდმივმოქმედი ორგანოა...“<sup>691</sup> „საანგარიშო პალატა შედგება თავმჯდომარის, მისი მოადგილის, აუდიტორებისა და საანგარიშო პალატის აპარატისგან“.<sup>692</sup> თავის მხრივ, სახელმწიფო სათათბიროს განმგებლობას მიეკუთვნება „საანგარიშო პალატის თავმჯდომარის და მის აუდიტორთა შემადგენლობის ნახევარის

<sup>688</sup> *მელქაძე ო.*, საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი X, თბილისი, „მერანი-3“, 1999, 45.

<sup>689</sup> „კონტროლის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობას ხელმძღვანელობს კონტროლის პალატის თავმჯდომარე, რომელსაც ნიშნავს და ათავისუფლებს დაკავებული თანამდებობიდან სეიმი სმების აბსოლუტური უმრავლესობით. წინადადება თავმჯდომარის კანდიდატურის შესახებ შეიძლება მოდიოდეს სეიმის მარშლის ან არანაკლებს 35 დეპუტატისგან. მთელ ამ საარჩევნო პროცედურაში, როგორც ითქვას, აუცილებელი ნორმის სახით ჩართულია სენატის თანხმობა“. იხ., *მელქაძე ო.*, საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი X, თბილისი, „მერანი-3“, 1999, 48.

<sup>690</sup> იხ., რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის 101-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, Конституция Российской Федерации, იხ., <http://www.constitution.ru/index.htm>, [25.05.2017].

<sup>691</sup> *მელქაძე ო.*, საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი X, თბილისი, „მერანი-3“, 1999, 60.

<sup>692</sup> *იქვე*, 60.

თანამდებობაზე დანიშნა და თანამდებობიდან გათავისუფლება“.<sup>693</sup> ფედერაციის კონსტიტუციის თანახმად, „საანგარიშო პალატის თავმჯდომარის მოადგილისა და მის აუდიტორთა შემადგენლობის ნახევარის თანამდებობაზე დანიშნა და თანამდებობიდან გათავისუფლება „ფედერაციის საბჭოს გამგებლობას განკუთვნილი საკითხია“.<sup>694</sup>

1995 წლის 11 იანვარს მიღებულ იქნა ფედერალური კანონი „რუსეთის ფედერაციის საანგარიშო პალატის შესახებ“. „საანგარიშო პალატის საკონტროლო უფლებამოსილებები ვრცელდება ყველა სახელმწიფო ორგანოსა და მის აპარატზე, აგრევე ფედერალურ არასაბიუჯეტო ფონდებზე. საანგარიშო პალატის კომპეტენციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, საწარმოების, ორგანიზაციების, ბანკების, სადაზღვევო კომპანიებისა და სხვა საფინანსო-საკრედიტო დაწესებულებების, მათი კავშირების, ასოციაციების და სხვა გაერთიანებების საქმიანობაზე, მიუხედავად მათი საკუთრების სახისა და ფორმისა, თუ ისინი ღებულობენ, გადარიცხევენ, იყენებენ ფედერალური ბიუჯეტიდან სახსრებს ან მართავენ ფედერალურ საკუთრებას, ანდა აქვთ ფედერალური კანონმდებლობით ან ფედერალური სახელისუფლებო ორგანოების მიერ მინიჭებული საგადასახადო, საბაჟო და სხვაგვარი შეღავათები და უპირატესობები. ხაზგასმით უნდა ითქვას, რომ მხოლოდ ამ პირობებში ვრცელდება საანგარიშო პალატის საკონტროლო უფლებამოსილებანი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, არასახელმწიფოებრივი ფონდების ან სხვა არასახელმწიფო არაკომერციული ორგანიზაციების საქმიანობაზე.“<sup>695</sup>

როგორც აღინიშნა, რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის თანახმად, საანგარიშო პალატის თავმჯდომარეს და აუდიტორთა შემადგენლობის ნახევარს თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს სახელმწიფო სათათბირო. ხოლო, ფედერაციის საბჭოს კომპეტენციას განეკუთვნება საანგარიშო პალატის თავმჯდომარის მოადგილისა და აუდიტორთა ნახევარის თანამდებობაზე დანიშნვა და გათავისუფლება. ორივე პალატის ჩართულობა, და განსაკუთრებით კი ფედერაციული საბჭოს, რომელიც გვევლინება ერთგვარად, ფედერაციაში შემავალი სუბიექტების წარმომადგენლობით ორგანოდ განპირობებულია იმ ფუნქციებით, რომელიც აქვს საანგარიშო პალატას და რომელზედაც დაწვრილებით უკვე იყო საუბარი.

<sup>693</sup> იხ., რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის 103-ე მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი, Конституция Российской Федерации, იხ., <http://www.constitution.ru/index.htm>, [25.05.2017].

<sup>694</sup> იხ., რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის 102-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტი, Конституция Российской Федерации, იხ., <http://www.constitution.ru/index.htm>, [25.05.2017].

<sup>695</sup> *მელქაძე ო.*, საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი X, თბილისი, „მერანი-3“, 1999, 62-63.

რუმინეთის კონსტიტუციის თანახმად,<sup>696</sup> საანგარიშო სასამართლოს<sup>697</sup> მრჩეველებს ნიშნავს პარლამენტი<sup>698</sup> 9 წლის ვადით...“. ყოველ სამ წელში ხდება საანგარიშო სასამართლოს ერთი მესამედის განახლება პარლამენტის მიერ დანიშნული მრჩეველებით...“.<sup>699</sup> ასევე აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის თანახმად, ორივე პალატის მოთხოვნით, საანგარიშო სასამართლო ამოწმებს საჯარო ფინანსების გამოყენებას და აკეთებს მოხსენებას აღმოჩენილი ფაქტების შესახებ.<sup>700</sup>

ზემოაღნიშნულისგან განსხვავებული მოდელი ფუნქციონირებს იტალიის რესპუბლიკაში, სადაც „...საანგარიშო პალატა ერთ-ერთი უძველესია და ხშირად სრულყოფის პროცესშია. დღეისათვის საანგარიშო პალატის სამართლებრივ მდგომარეობას 1934<sup>701</sup> წლის 12 ივლისის კანონი განსაზღვრავს, რომელშიც მნიშვნელოვანი ცვლილებები შეიტანეს 1994 წელს,<sup>702</sup> რითაც ნაწილობრივ შეიცვალა საანგარიშო პალატის სტრუქტურა.“<sup>703</sup>

იტალიის რესპუბლიკის „კონსტიტუციის თანახმად, საანგარიშო პალატა ახორციელებს მთავრობის საფინანსო აქტების კანონიერების წინასწარ კონტროლს და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებით მთავრობის მიერ წარმოდგენილი ანგარიშის შემდგომ კონტროლს.<sup>704</sup>

<sup>696</sup> იხ., რუმინეთის კონსტიტუციის 139-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, Constitution of Romania, იხ., ვებგვერდზე <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [25.05.2017].

<sup>697</sup> რუმინეთის კონსტიტუციის 139-ე მუხლი პირველი პუნქტის თანახმად, „საანგარიშო სასამართლო კონტროლს ახორციელებს სახელმწიფო და საჯარო სექტორის ფინანსური რესურსების ფორმირებაზე, მართვასა და გამოყენებაზე. ორგანული კანონის შესაბამისად საანგარიშო სასამართლოს საქმიანობასთან დაკავშირებული დავები წყდება სპეციალური სასამართლოს მიერ“. Constitution of Romania, იხ., ვებგვერდზე <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [25.05.2017].

<sup>698</sup> როგორც ითქვა, რუმინეთის კონსტიტუციის პარლამენტი შედგება დეპუტატთა პალატისა და სენატისგან. Constitution of Romania, იხ., ვებგვერდზე <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [25.05.2017].

<sup>699</sup> იხ., რუმინეთის კონსტიტუციის 139-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, Constitution of Romania, იხ., ვებგვერდზე <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [25.05.2017].

<sup>700</sup> იხ., რუმინეთის კონსტიტუციის 139-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, Constitution of Romania, იხ., ვებგვერდზე <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [25.05.2017].

<sup>701</sup> იტალიაში საანგარიშო პალატა პირველად ჩამოყალიბდა, ჯერ კიდევ მონარქიის დროს, 1862 წლის 14 აგვისტოს „საანგარიშო პალატის შესახებ“ კანონით (№800) იხ., [http://www.corteconti.it/chi\\_siamo](http://www.corteconti.it/chi_siamo), [25.05.2017].

<sup>702</sup> იხ., [http://www.corteconti.it/chi\\_siamo/la\\_corte/riforma\\_funzioni/](http://www.corteconti.it/chi_siamo/la_corte/riforma_funzioni/), [25.05.2017].

<sup>703</sup> *მელქაძე ო.*, საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი X, თბილისი, „მერანი-3“, 1999, 39.

<sup>704</sup> „ამ მიზნით, პალატა წინასწარ იხილავს პრეზიდენტის ყველა დეკრეტს, პოლიტიკური ხასიათის აქტების გამოკლებით. მაგრამ ეს არ არის ფორმალური ფუნქცია. ამ შემთხვევაში მთავარია, რომ პრეზიდენტის დეკრეტი ძალაში შედის მხოლოდ მას შემდეგ, როცა იგი განხილული იქნება საანგარიშო პალატაში. განხილული აქტის უკანონოდ ცნობის შემთხვევაში, პალატას გამოაქვს მოტივირებული გადაწყვეტილება, რომელიც კომპეტენტური მინისტრის მოთხოვნის საფუძველზე შეიძლება განხილულ იქნეს მინისტრთა საბჭოში. თუ მთავრობა დაადასტურებს ასეთი აქტის მიღების მიზანშეწონილობას, მაშინ პალატა იძლევა თანხმობას მისი ამოქმედების შესახებ, თუმცა, ყოველ ასეთ შემთხვევაში, შედეგებზე პოლიტიკური პასუხისმგებლობას მინისტრთა საბჭოს აკისრებს“. *მელქაძე ო.*, საფინანსო

საანგარიშო პალატა დაკომპლექტებულია მაგისტრატებისა და ადმინისტრაციული თანამშრომლებისგან. მაგისტრატების ფუნქციებს ასრულებენ: პრეზიდენტი, დამატებული პრეზიდენტი (*Presidente aggiunto*), გენერალური პროკურორი, დამატებული გენერალური პროკურორი (*Procuratore Generale aggiunto*) სექციების პრეზიდენტები, მრჩეველები, პირველი რეფერენდარები და რეფერენდარები. ადმინისტრაციული პერსონალის შემადგენლობაში შედიან მმართველი პერსონალი და არამართველი პერსონალი.

ინსტიტუტის დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად, 2000 წლის 21 ივლისის №202 კანონით განსაზღვრულია, რომ პალატის პრეზიდენტი ინიშნება თავად პალატის მაგისტრატებისგან, რომელსაც პრაქტიკული საქმიანობის სამ წლიანი გამოცდილება აქვს სექციის პრეზიდენტად ან შესაბამისი კონსტიტუციური ან ევროპული ინსტიტუციების თანამდებობებზე. პროცედურა შემდეგია: მინისტრთა საბჭოს წევრებთან კონსულტაციის შემდეგ მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარე წარუდგენს კანდიდატურას რესპუბლიკის პრეზიდენტს, რომელიც მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით გამოსცემს დეკრეტს.<sup>705</sup>

ზემოაღნიშნული პროცედურები მიმართულია, საანგარიშო პალატის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფისკენ. რაც შეეხება პარლამენტის პალატებთან ურთიერთობას, სწორედ წარმომადგენლობითი ორგანო (და მისი ორივე პალატა) გვევლინება ბუნებრივად აღრესატებად საანგარიშო პალატის მიერ შედგენილი ანგარიშისა, რამეთუ სწორედ ისინი ახორციელებენ კანონშემოქმედებით ფუნქციას და მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლს.<sup>706</sup>

---

კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი X, თბილისი, „მერანი-3“, 1999, 41.

<sup>705</sup> იხ., იტალიის საანგარიშო პალატის მიერ გამოქვეყნებული პუბლიკაცია, 11. პუბლიკაცია შესაძლებელია იხ., ვებ-გვერდზე:

[http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/chi\\_siamo/brochure\\_corte\\_in\\_sintesi.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/brochure_corte_in_sintesi.pdf), [25.05.2017].

<sup>706</sup> იქვე.



## თავი VIII. მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის სხვა ფორმები ბიკამერალურ პარლამენტში

### 8.1. მთავრობის საქმიანობის ანგარიშების განხილვა ბიკამერალურ პარლამენტში

სამთავრობო ანგარიშების განხილვა, იმ ქვეყნებში სადაც ეს გათვალისწინებულია კონსტიტუციითა თუ საკანონმდებლო ორგანოს რეგლამენტებით, როგორც წესი პირდაპირ კავშირშია მთავრობის ანგარიშვალდებულების საკითხთან. კერძოდ, მთავრობის საქმიანობის ანგარიშის წარდგენა ხდება იმ პალატისთვის, რომლის მიმართაც მთავრობა ანგარიშვალდებულია. პრაქტიკის ანალიზი ადასტურებს, რომ ამგვარი ანგარიშები, რიგ შემთხვევებში წარედგინება ან ორივე პალატას ან მხოლოდ ერთს და ამ შემთხვევაში საუბარია, როგორც წესი, ქვედა პალატებზე.

ორივე პალატას წარედგინება ანგარიში ნიდერლანდების სამეფოში, სადაც კონსტიტუციის 65-ე მუხლი განსაზღვრავს, რომ „სამთავრობო პოლიტიკის ოფიციალური ანგარიში წარდგენა უნდა მოხდეს მეფის მიერ ან მისი სახელით გენერალური შტატების ორივე პალატის იმ ერთობლივ სხდომაზე, რომელიც უნდა ჩატარდეს ყოველ წელს სექტემბრის მესამე სამშაბათს ან უფრო ადრე, პარლამენტის აქტით განსაზღვრულ ვადაში“. მართალია ნიდერლანდების კონსტიტუცია არავითარ პირდაპირ მითითებას არ აკეთებს მთავრობის პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობის თაობაზე, თუმცა სწორედ ზემოაღნიშნული მუხლი ამის გარკვეული საფუძველს იძლევა. ნიდერლანდების მთავრობა მაინც ითვლება ანგარიშვალდებულად პარლამენტის ორივე პალატის წინაშე.<sup>707</sup>

იტალიის რესპუბლიკაში მთავრობასთან მიმართებაში ნდობა და უნდობლობის პროცედურებში ორივე პალატის ჩართულობიდან გამომდინარე ლოგიკურია კონსტიტუციის 81-ე მუხლში გაწერილი დანაწესი, რომლის თანახმადაც, პალატები ყოველწლიურად ამტკიცებენ ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს. ორივე პალატაა აღჭურვილი უფლებით მოისმინოს მთავრობის ყოველწლიური ანგარიში ქვეყანაში მიმდინარე მოვლენებთან დაკავშირებით.<sup>708</sup>

როგორც აღინიშნა, ფართოდ აპრობირებულია ცენტრალური მთავრობის, ნდობის ვოტუმით, მხოლოდ ქვედა პალატასთან დაკავშირების პრაქტიკა. შესაბამისად ლოგიკურია ამგვარ შემთხვევებში, მთავრობებს საკუთარი ანგარიშით, მხოლოდ ქვედა პალატის წინაშე წარდგომის ვალდებულება. აქვე, ერთმანეთისგან უნდა გავმიჯნოთ მთავრობის მიერ ანგარიშის წარდგენა და

<sup>707</sup> იხ., Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti, settembre 2013, n. 54, a cura di Marcelli F., Tutinelli R., Roma, 2013, 87, იხ., ვებგვერდი: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25.05.2017].

<sup>708</sup> იხ., Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti, settembre 2013, n. 54, a cura di Marcelli F., Tutinelli R., Roma, 2013, 43, იხ., ვებგვერდი: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25.05.2017].

პარლამენტის მიერ მთავრობისგან შესაბამისი ინფორმაციის გამოთხოვის უფლება. შესაძლებელია ბიკამერალური პარლამენტის ზედა პალატა მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების პროცესში არ იყოს ჩართული, არც ანგარიშით არ წარდგეს მთავრობა, თუმცა ამავე პალატას უფლება ჰქონდეს, გარკვეულ საკითხებთან დაკავშირებით შეკითხვით მიმართოს მთავრობას.

ასე მაგალითად გერმანიაში, მხოლოდ ბუნდესტაგი იხილავს ანგარიშებს,<sup>709</sup> რომელიც (განსხვავებით ბუნდესრატისგან) აღჭურვილია კომპეტენციით უნდობლობა გამოუცხადოს ფედერალურ მთავრობას. თუმცა, ბუნდესრატი უფლებამოსილია გამოითხოვოს ინფორმაცია ფედერალური მთავრობისგან.<sup>710</sup>

მხოლოდ ქვედა პალატა – სახელმწიფო სათათბირო – განიხილავს მთავრობის ანგარიშს რუსეთის ფედერაციაშიც, სადაც რეგლამენტის 154<sup>1</sup> მუხლი განსაზღვრავს, რომ რუსეთის ფედერაციის სახელმწიფო სათათბირო ყოველწლიურად ისმენს რუსეთის ფედერაციის მთავრობის ანგარიშს მისივე საქმიანობის შესახებ, მათ შორის სახელმწიფო სათათბიროს მიერ დასმულ საკითხებზე.<sup>711</sup> იგივეს აღგენს „საპარლამენტო კონტროლის შესახებ“ ფედერალური კანონის მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი,<sup>712</sup> რომლის თანახმადაც, მხოლოდ სახელმწიფო სათათბიროს აქვს უფლება მოისმინოს მთავრობის საქმიანობის ანგარიში და მიიღოს დასმულ კითხვებზე პასუხი.

მიუხედავად იმისა, რომ რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუცია არ აკეთებს პირდაპირ მითითებას საპარლამენტო კონტროლის შესაძლებლობაზე,<sup>713</sup> ზემოაღნიშნული „ესკლუზივი“ (ქვედა პალატის მიერ ანგარიშის განხილვისა), შესაძლებელია გამომდინარეობდეს სახელმწიფო სათათბიროსთვის კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებიდან – ნდობა გამოუცხადოს მთავრობას, პრეზიდენტს მისცეს თანხმობა დანიშნოს მთავრობის თავმჯდომარე.

## 8.2. კანონების აღსრულების კონტროლი ბიკამერალურ პარლამენტში

უმაღლესი კონტროლი ხორციელდება პარლამენტის მიერ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების აღმასრულებელ-განმკარგულებელ საქმიანობაზე და ვრცელდება ქვეყნის ტერიტორიაზე განთავსებულ ყველა სახელმწიფო ორგანოსა და ორგანიზაციაზე, მათ მიერ კანონების აღსრულებაზე.<sup>714</sup>

<sup>709</sup> იხ., “Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee”, იხ., <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>, [25.05.2017].

<sup>710</sup> დაწვრილებით იხ., დისერტაციის მე-4 და მე-5 თავები.

<sup>711</sup> იხ., Регламент Государственной Думы федеральным собранием российской федерации, იხ., <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglduma/> [25.05.2017]

<sup>712</sup> Федеральный закон от 7 мая 2013 г. 77-ФЗ "О парламентском контроле"

<sup>713</sup> გარდა მხოლოდ ერთადერთი გამონაკლისისა, რომელიც საბიუჯეტო სფეროს შეეხება. იხ., რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის 114-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი, Конституция Российской Федерации, იხ., <http://www.constitution.ru/index.htm>, [25.05.2017].

<sup>714</sup> *მელქაძე ო.*, სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, 39

კონტროლის ეს მექანიზმი ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესია, თუმცა კი, შესაძლოა, ჯერ კიდევ სრულად არ ხდება ამ მექანიზმით სარგებლობა.

საქართველოს პარლამენტის 235-ე მუხლის თანახმად, „პარლამენტი აკონტროლებს საქართველოს მთავრობის, მინისტრის ... ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობას, მათი შესრულების მდგომარეობას, შეისწავლის და აანალიზებს ამ ნორმატიული აქტების აღსრულების მდგომარეობას, ეფექტიანობას, მათი მოქმედების პერიოდში გამოვლენილ ხარვეზებს, განიხილავს მათ აღმოსაფხვრელად საჭირო ღონისძიებებს, ასევე ნორმატიული აქტების სრულფასოვნად ამოქმედების ხელშეშლელ ობიექტურ და სუბიექტურ ფაქტორებს. პარლამენტი საჭიროების შემთხვევაში იღებს დადგენილებას, რომელშიც შეიძლება აისახოს პარლამენტის შეფასება ნორმატიული აქტების აღსრულებასთან დაკავშირებით, ნორმატიულ აქტებში სათანადო ცვლილების შეტანის რეკომენდაციით (დავალებით).

საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკის ანალიზი საფუძველს იძლევა საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული კანონების აღსრულების კონტროლზე საუბარი ფრანგული მოდელის ანალიზით დაიწყო. საფრანგეთის სენატში, კანონების აღსრულებაზე კონტროლის უზრუნველსაყოფად ჯერ კიდევ 1971 წლიდან დაიწვეს შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელება, რომელთა წარმატებით აღსრულებამ, ეროვნული საბჭოს უბიძგა 2004 წელს შეექმნა კანონების აღსრულებაზე მაკონტროლებელი მუდმივმოქმედი კომისია.<sup>715</sup> ეს კომისია, კანონის მიღებიდან (იმ კანონის, რომელიც სარეგლამენტო ხასიათის აქტის მიღებას მოითხოვს) 6 თვეში ამზადებს მოხსენებას, კანონის აღსრულების მდგომარეობის შესახებ. 2009 წლის რეფორმის შემდეგ, ეროვნული საბჭოს რეგლამენტის 145-ე მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად, მოხსენებაზე მუშაობს ზემოაღნიშნული კომისიის ორი დეპუტატი (რომელთაგან ერთი უნდა იყოს ოპოზიციონერი). სენატი, ყოველწლიურად, თითოეული კომისიის სამდივნო აქვეყნებს მონიტორინგის შედეგებს. კანონების აღსრულების მდგომარეობის თაობაზე ცნობები ხელმისაწვდომია, ასევე, ელექტრონულ საიტზე.<sup>716</sup> მას შემდეგ რაც, განხორციელებული კონტროლის შედეგად გამოვლინდება კონკრეტული საკითხები სენატორები უფლებამოსილნი არიან მიმართონ მთავრობას. აქვე შეიძლება აღინიშნოს, რომ 2011 წელს სენატში ჩამოყალიბდა სპეციალური კომისია – კანონთა აღსრულებაზე კონტროლის განმახორციელებელი სენატის კომისია – რომელსაც საკმაოდ დიდი უფლებამოსილებები აქვს მინიჭებული (შესწავლა, რეკომენდაციების გაცემა, საჯარო მოხსენები, ყოველწლიური ანგარიშის წარდგენა და ის აღჭურვილი იყო საგამოძიებო კომისიის მსგავსი უფლებამოსილებებით. თუმცა, აღნიშნულმა კომისიამ

<sup>715</sup> უნდა ითქვას, რომ საკონსტიტუციო საბჭომ აღიარა ამ ორგანოს კონსტიტუციურობა. იხ., გადაწყვეტილება 2004-493 DC del 26 febbraio 2004. იხ., [http://www.senat.fr/role/fiche/app\\_lois.html](http://www.senat.fr/role/fiche/app_lois.html), [25.05.2017].

<sup>716</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Application-des-lois>, [25.05.2017].

არსებობა შეწყვიტა 2014 წელს.<sup>717</sup> ზემოდსხსენებული ანგარიშებს წარმოადგენენ ხოლმე, ასევე, პრეზიდენტების კონფერენციაზე, რისი დადებითი მხარეც ისაა, რომ პარლამენტთან ურთიერთობაზე კურატორი მინისტრიც ესწრება ამ სხდომას და ძალუცს პირდაპირ გადასცეს შენიშვნები მთავრობას.<sup>718</sup>

უკანასკნელი ათწლეულებია ჩამოყალიბდა ახალი სტრუქტურები, როგორციაა სამეცნიერო და ტექნოლოგიური საკითხების შემფასებელი ოფისი, საერთო ორივე პალატისთვის; ქალთა უფლებებისა და ქალისა და მამაკაცის თანასწორუფლებიანოს განმსაზღვრელი ჯგუფი, რომელიც შექმნილია თითოეულ პალატასთან №99-585 კანონით და უზრუნველყოფს მის კომპეტენციაში შემავალ საკითხებთან დაკავშირებით მიმდინარე საკანონმდებლო პროცესისა და უკვე მიღებული კანონების აღსრულების თაობაზე პალატებისთვის ინფორმაციის მიწოდებას. აღსანიშნავია ასევე, უშიშროების საკითხებზე მომუშავე ჯგუფი,<sup>719</sup> რომელიც შედგება 4 სენატორისგან და 4 ქვედა პალატის წევრისგან. ჯგუფი ზედამხედველობს შინაგან საქმეთა სამინისტროს თავდაცვის სამინისტროსა და ეკონომიკის სამინისტროს შესაბამის საქმიანობაზე.<sup>720</sup>

გარდა ზემოაღნიშნული დაწესებულებებისა, სენატმა ცალმხრივად შექმნა ორგანოები, რომელიც დაკავებულია საკანონმდებლო საქმიანობის შეფასებითა და კონტროლით. ამ ჯგუფში შედიან მუდმივმოქმედ კომისიებთან შექმნილი კვლევითი ჯგუფები. საზოგადოებრივი უსაფრთხოების შემფასებელი და მაკონტროლებელი მისია, რომელიც საქმიანობს საზოგადოებრივ საქმეთა კომისიასთან, უფლება აქვს აწარმოოს გამოკვლევა, მოითხოვოს შესაბამის ინფორმაციები საკუთარი ფუნქციების განსახორციელებლად. ამ ბოლო დროს შეიქმნა სენატის რეგლამენტის საფუძველზე ტერიტორიული ერთეულებისა და დეცენტრალიზაციის საკითხებზე მომუშავე სენატორთა ჯგუფი, რომლის ფუნქციაა სენატის

<sup>717</sup> იხ., Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in francia. senato della Repubblica, XVII legislatura, servizio per la qualita degli atti normative, 28-29. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00941900.pdf>, [25.05.2017].

<sup>718</sup> იხ.,

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000252177&dateTexte=&categorieLien=id>, [25.05.2017], ასევე, იხ.,

Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 233, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25.05.2017].

<sup>719</sup> იხ. შეიქმნა 2007 წლის 9 ოქტომბრის კანონით № 2007-1443 და ის იქცა 1958 წლის 17 ნოემბრის 58-1100 ორდონანსის მე-6<sup>9</sup> მუხლი. იხ.,

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000252177&dateTexte=&categorieLien=id>, [25.05.2017], ასევე, იხ., Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 233, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25.05.2017].

<sup>720</sup> იხ., Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 233, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25.05.2017].

ინფორმირება დენცენტრალიზაციის მდგომარეობისა და ტერიტორიული ერთეულებთან დაკავშირებულ სხვა ნებისმიერ საკითხზე.<sup>721</sup>

2011 წელს სენატში, შეიქმნა კანონების აღსრულების მაკონტროლებელი კომისია, რომლის ფუნქციაც იყო პარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შემოწმება. აღნიშნული კომისია, რომელსაც საკმაოდ ამბიციური მიზნები ჰქონდა და რომელიც უნდა ყოფილიყო საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთი პრივილეგირებული ფორმა, საკმაოდ დიდი უფლებებით აღიჭურვა. კომისია იღებდა დასკვნებს, რომელიც შეიცავდა რეკომენდაციებს მიღებული კანონების აღსრულების საკითხებთან დაკავშირებით, უფლება ჰქონდა გაემართა საჯარო განხილვები, გამოსცემდა ყოველწლიურ „ანგარიშებს“, შეეძლო საკითხის პლენარულ სხდომაზე განხილვის მოთხოვნა, ის ასევე აღჭურვილი იყო საგამომიებო კომისიის ფუნქციებითაც.<sup>722</sup> თუმცა, უნდა ითქვას, რომ 2014 წელს აღნიშნული კომისიის მარეგულირებელი ნორმები გაუქმდა.<sup>723</sup>

გერმანიაში, არცერთ პალატაში არ იქმნება სპეციალური პალატა და არც პარლამენტი აღჭურვილი მიღებული კანონების აღსრულების კონტროლით.<sup>724</sup> თუმცა, აღსანიშნავია ძირითადი კანონის 84-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის თანახმადაც, „ფედერალური მთავრობა ახორციელებს ზედამხედველობას მიწების მიერ ფედერალური კანონების მოქმედი სამართლის შესაბამისად შესრულებაზე. ამ მიზნით, ფედერალურ მთავრობას შეუძლია გაგზავნოს უფლებამოსილი პირები მიწების უმაღლეს ორგანოებში, ხოლო მათი თანხმობით ან ასეთ თანხმობაზე უარის შემთხვევაში ბუნდესრატის თანხმობით, ასევე ხელისუფლების ქვემდგომ ორგანოებშიც.“<sup>725</sup>

<sup>721</sup> იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 233, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25.05.2017].

<sup>722</sup> იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 235 იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25.05.2017].

<sup>723</sup> იხ., რეგლამენტის 10<sup>2</sup> მუხლი, “Reglement du Senat et Instruction Generale du Bureau”, იხ., <http://www.senat.fr/reglement/reglement49.html#toc196>, aseve ix., იხ., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, a cura di *Marcelli F., Tutinelli R.*, Roma, 2013, 233, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25.05.2017].

<sup>724</sup> *Le Controle de L'Application des Lois en Europe*, 2, იხ., ვებ-გვერდი: [http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/capl/documents/note\\_site\\_internet.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/capl/documents/note_site_internet.pdf), [25.05.2017].

<sup>725</sup> იმავე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, „ფედერალურ მთავრობას კანონით, რომელიც საჭიროებს ბუნდესრატის თანხმობას, შეიძლება მიენიჭოს უფლებამოსილება, განსაკუთრებულ შემთხვევებში, ფედერალური კანონების შესრულების თაობაზე გასცეს კონკრეტული მითითებები. აღნიშნული მითითებები მიმართული უნდა იყოს მიწების უმაღლესი ხელისუფლების ორგანოებისაკენ, გარდა ფედერალური მთავრობის მიერ გადაუდებლად მიხნეული შემთხვევებისა. იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 100-101.

არც ავსტრიის ფედერაციაში გვხვდება კანონების აღსრულების მონიტორინგის განმახორციელებელი სპეციალიზირებული ორგანო.<sup>726</sup> თუმცა, კონსტიტუციური კანონი ადგენს, რომ „ფედერალური კანონით შესაძლოა დადგინდეს ფედერალური მთავრობის ან ფედერალური მინისტრის საერთო აქტის მთავარ კომიტეტთან<sup>727</sup> შეთანხმების მოთხოვნა, აგრეთვე მთავარი კომიტეტისათვის ფედერალური მთავრობის ან ფედერალური მინისტრის მხრიდან მოხსენების წარდგენა.

მსგავსად ავსტრიისა, არც ირლანდიაში გვხვდება რაიმე სპეციალური სტრუქტურა კანონების აღსრულებაზე მონიტორინგის განმახორციელებელი, თუმცა, შესაძლებელია თავად კანონები შეეცავდნენ ამგვარ დანაწესებს, როგორც ეს იყო მაგალითად ოფიციალური ენების თანასწორობის შესახებ 2003 წლის 14 ივლისის კანონის შემთხვევაში და რომელიც ითვალისწინებდა ამ კანონის აღსრულების გასაკონტროლებლად სპეციალური კომისიის შექმნას.<sup>728</sup>

ჩეხეთის რესპუბლიკაშიც არ არსებობს რაიმე სპეციალური ორგანო, რომელიც კანონების აღსრულების კონტროლს ახორციელებს, თუმცა მთავრობა ინფორმაციას აწვდის დეპუტატთა პალატას აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, რომელიც არ არის რეგულარული ხასიათის.<sup>729</sup>

ზემოდსენებული მაგალითების დარად, ბელგიაშიც არ გვხვდება რაიმე სპეციალური სამართლებრივი ბაზა, განსახილველი საკითხის ირგვლივ. თუმცა, ამ შემთხვევაშიც, უნდა ითქვას, რომ ქვედა პალატის რეგლამენტით განსაზღვრულია, ყოველ ექვს თვეში, პრეზიდენტების კონფერენციაზე, ჯერ კიდევ აღუსრულებელი აქტების განხილვის საკითხი.<sup>730</sup> გარკვეული სახით, ჩართულია ასევე სენატიც.

აღსანიშნავია ბრიტანული მოდელი, სადაც, დღითი დღე კიდევ უფრო დიდი ყურადღება ექცევა აღნიშნული საკითხის რეგულირებას. ამ შემთხვევაშიც არ გვხვდება მუდმივმოქმედი კომისია, რომლის ექსკლუზიური კომპეტენციაც არის კანონების აღსრულებაზე კონტროლი. მიუხედავად ამისა, გვხვდება

<sup>726</sup> Le Controle de L'Application des Lois en Europe, 2. იხ., ვებგვერდი: [http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/capl/documents/note\\_site\\_internet.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/capl/documents/note_site_internet.pdf), [25.05.2017].

<sup>727</sup> იხ., კონსტიტუციური კანონის 55-ე მუხლის მე-4 პუნქტი. ამავე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ეროვნული საბჭო თავისი წევრებიდან პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპის საფუძველზე ირჩევს მთავარ კომიტეტს. იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტების სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008, 116-117.

<sup>728</sup> Le Controle de L'Application des Lois en Europe, 5-6, იხ., ვებ-გვერდი: [http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/capl/documents/note\\_site\\_internet.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/capl/documents/note_site_internet.pdf), [25.05.2017].

<sup>729</sup> იქვე, 9.

<sup>730</sup> იხ., ბელგიის წარმომადგენელთა პალატის რეგლამენტის 154-ე მუხლი, “Règlement de la Chambre des représentants”, იხ., [http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/reglement/reglementFR.pdf](http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglementFR.pdf), [25.05.2017].

სხვადასხვა კომისა, რომელიც ამა თუ იმ კანონის საფუძველზე იქნება *ad hoc* და რომელიც თავად ახორციელებს კანონის აღსრულებაზე კონტროლს. აღსანიშნავია 2010 წლის ივლისში შექმნილი შერეული კომისა, რომელიც აკონტროლებს საჯარო წესრიგზე პასუხისმგებელი ძალოვანი სტრუქტურების საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმატიული მასალის აღსრულების საკითხს. კომისიის შემადგენლობაში შედის ჯამში 14 წევრი (ორივე პალატიდან) და მას, როგორც წესი, ხელმძღვანელობს ოპოზიციის წარმომადგენელი.<sup>731</sup>

აღსანიშნავია შვეიცარიის ფედერაციაში მოქმედი სისტემა, სადაც ორივე პალატის შიგნით მოქმედებს „მმართველ კომისიები“. აღნიშნული კომისიები დაყოფილია მუდმივმოქმედ ქვეკომისიებად, რომლებიც გამოავლენენ კანონის აღსრულებასთან დაკავშირებულ პრობლემურ საკითხებს და წარადგენს წინადადებებს აღნიშნული საკითხების აღმოსაფხვრელად. მნიშვნელოვანი (საგამოძიებო კომისიების მსგავსი) უფლებამოსილებებით აღჭურვილი ეს კომისიები უზრუნველყოფენ კანონის საფუძველზე მთავრობის მიერ გაწეული საქმიანობის სამმაგ კონტროლს – კანონიერების, მიზანშეწონილობისა და ეფექტურობის თვალსაზრისით. კომისიას შეუძლია აღნიშნული საკითხი დაავალოს ამ მიზნისთვის ექსპერტების მიერ დაკომპლექტებულ სპეციალურ კომისიას.<sup>732</sup>

იტალიის რესპუბლიკაში, ორივე პალატაა ჩართული პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების აღსრულების კონტროლის განხორციელებაში, თუმცა განსხვავებით სხვა ქვეყნებში მოქმედი სისტემისგან, იტალიაში პალატების აპარატში მოქმედი სპეციალური სამსახურები უზრუნველყოფენ აღნიშნული საქმის წარმოებას და შემდგომ აწვდიან ინფორმაციას დეპუტატებს. ასე მაგალითად, იტალიის რესპუბლიკის სენატში შექმნილია „ნორმატიული აქტების ხარისხის“<sup>733</sup> სამსახური, რომელიც ანალიზებს მიღებული ნორმატიული აქტებს, ახორციელებს მონიტორინგს მთავრობის მიერ მისაღებ ნორმატიულ აქტებზე. აღნიშნულ საქმიანობაში შესაძლებელია თანამშრომლობა უნივერსტიეტებთან, კვლევით ინსტიტუტებთან და ექსპერტებთან. მსგავსი სამსახური, მსგავსი ფუნქციებით, ფუნქციონირებს, ასევე, ქვედა პალატაში.<sup>734</sup>

საინტერესოა, ასევე, ურთიერთმიმართების საკითხი ბიკამერალური პარლამენტის კანონშემოქმედებით კომპეტენციასა და მიღებული კანონის აღსრულების კომპეტენციას შორის. როგორც ზემოაღნიშნული ანალიზიდან

<sup>731</sup> Le Controlo de L'Application des Lois en Europe, 10-11, იხ., ვებ-გვერდი: [http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/capl/documents/note\\_site\\_internet.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/capl/documents/note_site_internet.pdf), [25.05.2017].

<sup>732</sup> იქვე, 14.

ასევე იხ., Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti, settembre 2013, n. 54, a cura di Marcelli F., Tutinelli R., Roma, 2013, 235, იხ., ვებგვერდზე: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25.05.2017].

<sup>733</sup> Servizio per la qualità degli atti normative, იხ., [http://www.senato.it/2971?voce\\_sommario=103](http://www.senato.it/2971?voce_sommario=103), [25.05.2017].

<sup>734</sup> [http://leg16.camera.it/450?shadow\\_regolamento\\_servizi\\_sezioni=1224&shadow\\_regolamento\\_servizi\\_articoli\\_titolo=Art.%2025](http://leg16.camera.it/450?shadow_regolamento_servizi_sezioni=1224&shadow_regolamento_servizi_articoli_titolo=Art.%2025), [25.05.2017].

ირკვევა, სახელმწიფოთა ნაწილში ზედა პალატა აღჭურვილია უფლებით კონტროლი განახორციელოს მიღებული კანონების აღსრულებაზე. ასეთი პრაქტიკა გვხვდება მაგალითად საფრანგეთში, ბელგიაში, იტალიაში, დიდ ბრიტანეთში, შვეიცარიაში. აქვე უნდა ითქვას, რომ თითოეულ ამ სახელმწიფოში ბიკამერალური პარლამენტის ზედა პალატები გარკვეულწილად ჩართულნი არიან კანონშემოქმედებით საქმიანობაში და ეს ჩართულობის ხარისხი არ არის სუსტი.<sup>735</sup> როგორც ითქვა, იტალიასა და შვეიცარიაში მოქმედებს ძლიერი ზედა პალატები, ხოლო საფრანგეთსა და ბელგიაში ბიკამერალური პარლამენტის ზედა პალატები განსაზღვრულ კანონპროექტებთან მიმართებაში აბსოლუტურად თანაბარი კომპეტენციებით არიან აღჭურვილნი.<sup>736</sup>

---

<sup>735</sup> იხ., *მაჭარაძე ზ.*, საკანონმდებლო პროცესი საზღვარგარეთის ქვეყნების ბიკამერალურ პარლამენტებში, სარჩევი №1-2 (3-4) თბილისი, 2012, 158.

<sup>736</sup> *იქვე*, 59-160.



## თავი IX. ბიკამერალური პარლამენტი საქართველოს პერსპექტივაში და საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები

### 9.1. ბიკამერალური პარლამენტი ქართულ სამართლებრივ რეალობაში

„ორპალატიანი პარლამენტის დამკვიდრების საკითხი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში ოდიდგანვე აზრთა სხვადასხვაობას იწვევს.“<sup>737</sup> 20 წელზე მეტი გავიდა მას შემდეგ რაც დღეს მოქმედი საქართველოს კონსტიტუცია მიიღო საქართველოს პარლამენტმა და კონსტიტუციის მე-4 მუხლით დააფიქსირა ბიკამერალური პარლამენტის ფუნქციონირების ნება. ეს ჩანაწერი, მიუხედავად კონსტიტუციის ტექსში განხორციელებული არაერთი ცვლილებისა,<sup>738</sup> უცვლელი დარჩა და დღემდე ინარჩუნებს სამართლებრივ ძალას.

თუმცა, საქართველოს კონსტიტუციის 49-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, კონსტიტუციის მე-4 მუხლით გათვალისწინებული პირობების შექმნამდე საქართველოს პარლამენტი მონოკამერალურია და შედგება პროპორციული და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული 150<sup>739</sup> დეპუტატისგან.

საზღვარგარეთის ქვეყნების სამართლებრივი სივრცისა და პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ წარმომადგენლობითი ორგანოს მოწყობის ამ მრავალსაუკუნოვანი ისტორიის მქონე სისტემამ, არათუ ამოწურა საკუთარი ფუნქცია, არამედ პირიქით, ერთგვარად ახალი, თავდაპირველი დანიშნულებისგან განსხვავებული ფუნქცია შეიძინა. ბიკამერალური პარლამენტი პრაქტიკულად დამახასიათებელი ელემენტია თანამედროვე ფედერაციული სახელმწიფოებისთვის. თუმცა, უცხო არ არის ის არც უნიტარული სახელმწიფოებისთვის. თანამედროვე სისტემებში ზედა პალატები ხშირ შემთხვევებში გვევლინებიან ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობით პალატებად ან/და „განსჯისა და ანალიზის“ ინსტიტუციებად.

მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციის 49-ე მუხლის საფუძველზე, საქართველოს პარლამენტი მონოკამერალურია, უცვლელი რჩება კონსტიტუციის მე-4 მუხლში არსებული ჩანაწერის და ქართველი კანონმდებლის ნება შესაბამისი პირობების ჩამოყალიბების პირობებში ქართული წარმომადგენლობითი ორგანო გარდაიქმნას ორპალატიან სტრუქტურად. როგორც აღინიშნა, კანონმდებლის ნება არ შეცვლილა, არც მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში და საქართველოს პარლამენტში

<sup>737</sup> ჰიდლაძე ნ., საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თველორაშვილი გ., კახიანი ვ., კვერენხილაძე გ., ჰიდლაძე ნ., გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2017, 259.

<sup>738</sup> აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელებისას, სხვადასხვა დროსა და ვითარებაში, აქტიურად განიხილებოდა ხოლმე კონსტიტუციის მე-4 მუხლის ჩანაწერის ამოქმედებისა და ბიკამერალურ სისტემაზე გადასვლის, რის თაობაზეც, უფრო დაწვრილებით, სადისერტაციო ნაშრომის მომდევნო ნაწილში იქნება მსჯელობა.

<sup>739</sup> კერძოდ, პროპორციული სისტემით არჩეული 77 და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული პარლამენტის წევრისგან. იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 49-ე მუხლი.

ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტი ითვალისწინებს კვლავინდებურად ორპალატიანი პარლამენტის შექმნის შესაძლებლობას. კონსტიტუციური კანონის პროექტი ითვალისწინებს საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის პირველი პუნქტის ჩამოყალიბებას შემდეგი რედაქციით: „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნის შემდეგ პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი. რესპუბლიკის საბჭო შედგება პროპორციული წესით არჩეული წევრებისგან. სენატი შედგება აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისგან. პარლამენტის შემადგენლობას, უფლებამოსილებასა და არჩევის წესს განსაზღვრავს ორგანული კანონი“.<sup>740</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის მე-4 მუხლში (ისევე როგორც კონსტიტუციის ახალი რედაქციის 37-ე მუხლში), გარდა პრინციპული ხასიათის ჩანაწერებისა, არ ვხვდებით, სხვა უფრო დეტალურ ინფორმაციას, და საკითხის მოწესრიგება დელეგირებული აქვს ორგანული კანონისთვის. ბუნებრივია, კონსტიტუციით განსაზღვრული შესაბამისი პირობების დადგომის შემთხვევაში, მხოლოდ ორგანული კანონის მიღება ვერ იქნება საკმარისი მონოკამერალურიდან ბიკამერალურ საკანონმდებლო ინსტიტუციად გარდაქმნისათვის და, რა თქმა უნდა, საჭიროა შესაბამისი, კომპლექსური კონსტიტუციური ცვლილებები.

მიუხედავად იმისა, რომ საკითხი გამოირჩევა აქტუალობით და ის კიდევ უფრო დიდი ინტერესის საგანი გახდა უკანასკნელ პერიოდში სხვადასხვა პოლიტიკოსთა თუ კონსტიტუციონალისტთათვის, სამწუხაროდ, ვერ ვიტყვით რომ ქართული სამართლებრივმა დოქტრინამ საკმაოდ დიდი ყურადღება დაუთმო ამ საკითხს. ბუნებრივია, კონსტიტუციით განსაზღვრული შესაბამისი პირობების დადგომის შემთხვევაში, დღის წესრიგში დადგება საკითხი, თუ როგორი ფორმითა და რა უფლებამოსილებებით აღჭურვილმა პალატებმა უნდა იფუნქციონიროს, რა ინტერესების მატარებელი უნდა იყოს სენატი, რა კავშირი აქვს ან უნდა ჰქონდეს ტერიტორიული მოწყობის საკითხს, როგორც ბიკამერალური პარლამენტის შემოღების, ასევე, თვით პალატების უფლებამოსილებების განსაზღვრისას.

---

<sup>740</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. სადისერტაციო ნაშრომის წარდგენის შემდეგ, კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-2 მოსმენით განხილვის დროს შესაბამისი პირობების შექმნის პირობა შეიცვალა საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის პირობით. იხ., საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [15.02.2018].

## 9.2. ბიკამერალური პარლამენტის იდეა საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციაში

საქართველოს პარლამენტარიზმის ისტორიის სათავეები, ისევე როგორც კონსტიტუციონალიზმის ისტორია, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს პირველ რესპუბლიკასთან და ამავე პერიოდში მიღებულ საქართველოს პირველ კონსტიტუციასთან არის დაკავშირებული. „ქართველი კანონმდებლის მიერ 1921 წელს მიღებული ეს დოკუმენტი თამამად შეიძლება განვიხილოთ მე-20 საუკუნის დასაწყისისათვის მსოფლიოს ერთ-ერთ მოწინავე, სრულყოფილ და ადამიანის უფლებებზე ორიენტირებულ უზენაეს საკანონმდებლო აქტად. მასში ასახულია იმდროინდელი დასავლეთ ევროპასა და ამერიკის შეერთებულ შტატებში ახლად გაბატონებული, ასევე, ჯერ კიდევ თეორიაში არსებული, პრაქტიკაში განუხორციელებელი ყველაზე პროგრესული, სამართლებრივ-პოლიტიკური მოსაზრებები და მიმდინარეობები.“<sup>741</sup> თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციის ავტორებმა არ გაიზიარეს იმ დროს მსოფლიოში საკმაოდ აპრობირებული ორპალატიანი საპარლამენტო მოწყობის სისტემა და კონსტიტუციის 46-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი მონოკამერალურად განისაზღვრა.<sup>742</sup> აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობისას პროექტის ავტორთა შორის აზრთა სხვადასხვაობა შეინიშნებოდა. მათი ნაწილი იწონებდა პარლამენტის ბიკამერალური მოწყობის იდეას და მის დადებით მხარეებზე ამახვილებდა ყურადღებას, ნაწილს კი ის ქართული სინამდვილისთვის არასასურველ მოვლენად მიაჩნდა. „ორპალატიანი პარლამენტის მომხრეები ძირითადად ეროვნულ-დემოკრატიები იყვნენ. საკონსტიტუციო კომისიის 1919 წლის 28 თებერვლის სხდომაზე სპირიდონ კელიამ შესთავაზა კომისიის წევრებს, რომ გადასულიყვნენ უფრო მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვაზე, მაგალითად, მათ შორის, როგორც იყო საკანონმდებლო ორგანო ერთპალატიანი უნდა იყოს, თუ ორპალატიანი. მან მოახსენა კომისიას, რომ ევროპაში ყველგან ორპალატიანი სისტემაა და ამ მოვლენას აქვს გონივრული საფუძველი. ავტორის მოსაზრებით, საქართველოში კანონების შემუშავება-მიღება ნაჩქარევად ხდებოდა, ღრმა აზროვნების ნამუშევარი არ ჩანდა და არც განმარტებითი მოხსენებები იყო წარმოდგენილი. კელია მიიჩნევდა, რომ საქართველოს პარლამენტში კანონების მიღება იყო გაადვილებული, გამარტივებული და ორპალატიანი კანონმდებლობა კი უზრუნველყოფდა კანონის რამდენჯერმე განხილვას სხვადასხვა თვალსაზრისით. სპირიდონ კელიას აზრით, დიდი მნიშვნელობა ქონდა აგრეთვე ამ კითხვისთვის ტემპერამენტს.“<sup>743</sup> „- ახლა კანონი იკითხება

<sup>741</sup> *პაპუაშვილი ვ.*, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, ბათუმი 2011, 6

<sup>742</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუცია, მიღებული საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ 1921 წლის 21 თებერვალს, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული, შემდგენელი *ვ. გურგენიძე*, კოლპერატიული გამომცემლობა „ივერთა მხარე“, თბილისი, 1990, 458-484.

<sup>743</sup> იხ., სეა; ფონდი 1836; აღწ. 1; საქმე 46; ფურც 14; ციტ., ბექა ქანთარია სადისერტაციო ნაშრომიდან, მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს

ერთხელ, - მაგრამ სამჯერაც, რომ წაიკითხოს, მაინც შედეგი ერთი იქნება, რადგანაც ერთი ტემპერამენტის ხალხი ისმენს და მსჯელობს. მეორე პალატა, რომ იყოს, მაშინ იქნება უფრო სხვა ტემპერამენტის ხალხი, სხვა სისტემით არჩეული, რომელნიც სხვა თვალთ გასინჯავენ კანონს, უფრო შეატყობენ ნაკლს. დემოკრატიული წესების მიხედვით, რომელიც შემოდებულია საქართველოში, შეიძლება ერობის წარმომადგენლები ყოფილიყვნენ მეორე პალატაში.“<sup>744</sup>

რაც შეეხება ერთპალატიანი პარლამენტის მომხრეებს, მათი არგუმენტი რამოდენიმე იყო, მათ შორის უნდა აღინიშნოს ის, რომ საქართველოს უკვე ჰქონდა კარგი და ნაყოფიერი გამოცდილება ერთპალატიანი პარლამენტის, ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ გადაწყვეტილების მიღებაზე საკმაო გავლენა იქონია ინგლისისა და ბელგიის მაგალითებმა.<sup>745</sup> აგრეთვე უნდა აღინიშნოს, რომ პროექტის ავტორები ზედა პალატაში ხელდავდნენ სენატის „ერობების პოლიტიკურ დაწესებულებებად გადაქცევას,“ რაც „ქვეყანას მხოლოდ ზიანს მოუტანდა“.<sup>746</sup> უმრავლესობის აზრით საქართველოში, რომელიც არ წარმოადგენდა ფედერაციულ რესპუბლიკას, აბსოლუტურად იდენტურად დაკომპლექტებული და მსგავსი უფლებამოსილებებით აღჭურვილი ზედა პალატა გამოიწვევდა საქმის დუბლირებას, გართულებებს და პროცესების გაჭიანურებას.<sup>747</sup> თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ორპალატიანი პარლამენტის მოწინააღმდეგენიც კი აცხადებდნენ და აღიარებდნენ, რომ „ზედა პალატის დანიშნულებაა, რომ კანონები იყოს „მეტი გამოცდილების ნაყოფი“.<sup>748</sup>

როგორც ამ ანალიზიდან იკვეთება, ბიკამერალურ და მონოკამერალურ პარლამენტს შორის არჩევანის გაკეთების დროს, ოპონენტებს შორის მთავარი ყურადღება კანონშემოქმედებით მხარეზე იყო გამახვილებული და ღრმა მსჯელობა არ გამართულა მაკონტროლებელი ფუნქციის ანალიზის ჭრილში. თუმცა, ორპალატიანი პარლამენტის პალატების საარჩევნო სისტემაზე, როგორც ჩანს იყო აპელირება, რაც თავისმხრივ, (როგორც საზღვარგარეთის

---

პირველ კონსტიტუციაზე, 232, იხ., [http://www.law.tsu.edu.ge/files/beqa\\_qantaria\\_Disertacia.pdf](http://www.law.tsu.edu.ge/files/beqa_qantaria_Disertacia.pdf), [25.05.2017].

<sup>744</sup> იხ., სეა; ფონდი 1836; აღწ. 1; საქმე 46; ფურც 14; ციტ., ბეჟა ქანთარია სადისერტაციო ნაშრომიდან, მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე, 232, იხ., [http://www.law.tsu.edu.ge/files/beqa\\_qantaria\\_Disertacia.pdf](http://www.law.tsu.edu.ge/files/beqa_qantaria_Disertacia.pdf), [25.05.2017].

<sup>745</sup> იხ., ბეჟა ქანთარია სადისერტაციო ნაშრომი თემაზე: მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე, 233-236, იხ., [http://www.law.tsu.edu.ge/files/beqa\\_qantaria\\_Disertacia.pdf](http://www.law.tsu.edu.ge/files/beqa_qantaria_Disertacia.pdf), [25.05.2017].

<sup>746</sup> სეა; ფონდი 1836; აღწ. 1; საქმე 46; ფურც., 13; ციტ., ბეჟა ქანთარიასადისერტაციო ნაშრომიდან, მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე, 232, [http://www.law.tsu.edu.ge/files/beqa\\_qantaria\\_Disertacia.pdf](http://www.law.tsu.edu.ge/files/beqa_qantaria_Disertacia.pdf), [25.05.2017].

<sup>747</sup> დაწვრილებით იხ., *ქანთარია ბ.*, პარლამენტი საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრი, მეხუთე გამოცემა, ბათუმი 2011, 151-163.

<sup>748</sup> იხ., ბეჟა ქანთარია სადისერტაციო ნაშრომი თემაზე: მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე, 232 [http://www.law.tsu.edu.ge/files/beqa\\_qantaria\\_Disertacia.pdf](http://www.law.tsu.edu.ge/files/beqa_qantaria_Disertacia.pdf), [25.05.2017].

პრაქტიკის ანალიზიც ადასტურებს) გარკვეულ გაგლენას ახდენს მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელებაზე.

საბოლოოდ საქართველოს დამფუძნებელმა კრებამ თავის საგანგებო სხდომაზე ერთხმად მიიღო საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, რომლის მეოთხე თავშიც პარლამენტი ერთი პალატისგან შედგებოდა.

„მთლიანობაში თუ განვიხილავთ, 1921 წლის კონსტიტუცია შეიძლება გამხდარიყო თანხმობის საფუძველი იმდროინდელი ქართული საზოგადოებისთვის, ანუ შეესრულებინა კონსტიტუციის ერთ-ერთი უმთავრესი დანიშნულება. ...კონსტიტუცია, რომელიც თანმიმდევრულად ამკვიდრებდა დემოკრატიულ წყობილებას, მისაღები იყო საქართველოს ყველა მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ძალისთვის“.<sup>749</sup>

### 9.3. საბჭოთა სოციალისტური საქართველო და ბიკამერალური პარლამენტი

საბჭოთა სოციალისტურ საქართველოში პარლამენტი სოციალისტური სამყაროსთვის დამახასიათებელი - მონოკამერალური სტრუქტურის იყო. სოციალისტური დოქტრინისათვის მიუღებელი იყო ბიკამერალიზმის იდეა (ფედერაციული სისტემების გამოკლებით) და მხარს უჭერდა უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ერთპალატიანი სტრუქტურას დემოკრატიულობის მეტი ხარისხის ღოზუნგით. ამ თვალსაზრისით გამონაკლისი იყოს იუგოსლავია სადაც „სოციალიზმის“ მარცხის შემდეგ, 1974 წლის კონსტიტუციით, ჩამოყალიბდა სამპალატიანი პარლამენტი, სადაც ერთ პალატაში უზრუნველყოფილი იყოს მოქალაქეების წარმომადგენლობა, მეორეში – საზოგადოების, ხოლო მესამეში – საერთო-პოლიტიკური ინსტიტუტების. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ რეალურად ერთი პალატად საკმარისი იყო, რამეთუ საქმიანობის წარმმართველი იყო ერთი – მოქმედი კომუნისტური პარტია. იუგოსლავიაში პარლამენტის ასეთი სტრუქტურა, ერთგვარად ნიღბავდა ეთნიკური და სხვა სახის ელიტის ურთიერთწინააღმდეგობას.<sup>750</sup>

<sup>749</sup> *მაცაბერიძე მ.*, საქ. 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრის მესხეთე გამოცემა, ბათუმი, 2011, 38.

<sup>750</sup> იხ., კონსტიტუციონალное (государственное) право зарубежных стран, Часть общая, Тома 1–2, Руководитель авторского коллектива и отв., ред., – *Б.А. Страшун*, Учебник, Москва Издательство БЕК, 2000, 440.

## 9.4. ბიკამერალური პარლამენტი 1995 წლის კონსტიტუციაში

### 9.4.1. ბიკამერალური პარლამენტის იდეა კონსტიტუციაში

რაც შეეხება უკვე დამოუკიდებლობა მოპოვებულ საქართველოში 1992 წლის 6 ნოემბრის კანონით „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, რომელსაც ძირითადი კანონის მაგივრობა უნდა გაეწია და ამ მიზეზით მას „მცირე კონსტიტუციასაც“<sup>751</sup> უწოდებდნენ, პარლამენტის წყობა ერთპალატიანი გახლდათ.

როგორც ცნობილია, პრაქტიკულად უკვე 1993 წელს დაიწყო საქართველოს ახალი კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობა, თუმცა მთელი რიგი მიზეზების საფუძველზე, მათ შორის საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის საკითხებთან დაკავშირებული პრობლემების მოტივით, მისი განხილვა 1995 წლის ზაფხულამდე გაგრძელდა. კონსტიტუციის პროექტებში პარლამენტი სხვადასხვა კონცეფციის საფუძველზე იყო კონსტრუირებული. ზოგიერთი პროექტი ითვალისწინებდა ერთპალატიან პარლამენტს, სხვები – ორპალატიანს.<sup>752</sup> ასე მაგალითად, ორპალატიან პარლამენტს ითვალისწინებდა ე.წ. რესპუბლიკელების პროექტი,<sup>753</sup> სადაც საქართველოს პარლამენტი შედგებოდა ორი პალატისგან: რესპუბლიკის საბჭოსა და სენატისგან.<sup>754</sup> თავის მხრივ, ეროვნული საბჭო შედგებოდა ... პროპორციული წესით არჩეული დეპუტატებისგან.<sup>755</sup> ხოლო სენატი განსაზღვრული იყო როგორც მხარეების წარმომადგენელთა პალატა. მისი არჩევნები ტარდებოდა მხარეებში.<sup>756</sup>

მიუხედავად იმის, რომ კონსტიტუციის ტექსტზე მუშაობა 1995 წლის აგვისტომდე გაგრძელდა, ტერიტორიული პრობლემა კვლავინდებურად მოუგვარებელი იყო და ამ საკითხის რეგლამენტაცია საკმაოდ დიდი კამათის საგანი იყო. საბოლოოდ შეთანხმება კომპრომისულ ვარიანტზე მოხერხდა და შესაბამისად კონსტიტუციის ტექსტში, კერძოდ მე-4 მუხელში განისაზღვრა, რომ „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების შემდეგ

<sup>751</sup> დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 59.

<sup>752</sup> ბაბუკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, 2002, 109.

<sup>753</sup> აღნიშნული პროექტი მომზადდა საქართველოს რესპუბლიკური პარტიის ეროვნული კომიტეტის ინიციატივით და მისი განხილვის შემდეგ ეროვნული კომიტეტის გადაწყვეტილებით წარედგინა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას 1994 წლის 19 იანვარს.

<sup>754</sup> იხ., კონსტიტუციის პროექტის 46-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>755</sup> იხ., კონსტიტუციის პროექტის 58-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>756</sup> თითოეულ სამხარეო საარჩევნო ოლქში ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით ფარული კენჭისყრით უნდა არჩეულიყო ექვსი სენატორი. იმ სამხარეო საარჩევნო ოლქებში სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა ასი ათასზე ნაკლები იყო, უნდა არჩეულიყო სამ-სამი სენატორი. სენატორები უნდა არჩეულიყვნენ შესაბამის ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქში მოქმედი ყველა ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრთა და ამ ოლქის ტერიტორიაზე მცხოვრებ სამხარეო საბჭოს ხმოსანთა მიერ. განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსის მქონე მხარის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო დამატებით ირჩევა სამ სენატორს. იხ., კონსტიტუციის პროექტის 71-ე მუხლის პირველი, მე-2 და მე-3 პუნქტები.

საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი. პარალელურად აღნიშნული მე-4 მუხლისა, კონსტიტუციის მე-3 თავში გაწერილია ერთპალატიანი პარლამენტის მარეგულირებელი ნორმები.<sup>757</sup>

1995 წლის კონსტიტუციის მიღებიდან და მასში ბიკამერალური პარლამენტის იდეის დეკლარირებიდან 20 წელზე მეტი გავიდა თუმცა, მიუხედავად ჩვენი ქვეყნის ძირითადი კანონში არაერთხელ განხორციელებული, მცირე თუ ფართო მასშტაბიანი ცვლილებებისა, ბიკამერალური პარლამენტის მარეგულირებელი ორივე კონსტიტუციური ნორმა უცვლელი დარჩა.

1995 წლიდან დღემდე არაერთხელ დაისვა საკითხი, ორპალატიან სისტემაზე გადასვლასთან დაკავშირებით.<sup>758</sup> მათ შორის აქტიურად განიხილებოდა ის 2010 წელს განხორციელებული ერთ-ერთი ყველაზე მსხვილი რეფორმის დროს, სადაც გარდა განხორციელებული ცვლილება-დამატებებისა ... განიხილებოდა, ასევე, ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში პარლამენტის როლის განსაზღვრისათვის მნიშვნელოვანი რამდენიმე წინადადება, რომლებმაც უმრავლესობის მხარდაჭერა ვერ მოიპოვა. ამ საკითხთა შორის ყველაზე მნიშვნელოვანი, ალბათ, პარლამენტის ბიკამერალური, ორპალატიანი სტრუქტურის საკითხი იყო. მიუხედავად იმისა, რომ წინადადება კომისიის პლენარულ სხდომაზეც კი არ გავიდა, კომისიამ არ გააუქმა მოქმედი ტექსტის ის ჩანაწერი, რომელიც ორპალატიან პარლამენტს უკავშირდება, რაც არ გამორიცხავს ამ თემაზე კვლავ პოლიტიკური დებატების გამართვას.<sup>759</sup>

#### 9.4.2. ბიკამერალური პარლამენტი და ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობა

##### 9.4.2.1. ბიკამერალური პარლამენტი და ტერიტორიული მოწყობის ურთიერთმიმართება

კლასიკური, წოდებრივი წარმომადგენლობის ზედა პალატა პრაქტიკულად გამოწვევის სახით გვხვდება თანამედროვე სისტემებში, ხოლო ყველაზე გავრცელებული ბიკამერალური პარლამენტი ფედერაციულ სახელმწიფოებშია. გვხვდება ასევე რეგიონალურ სახელმწიფოებში, ან ასევე ისეთ სახელმწიფოებში სადაც ტერიტორიულ არქიტექტონიკაში გათვალისწინებულია ტერიტორიული ერთეულები. ბიკამერალური პარლამენტის ზედა პალატაში წარმოდგენილი სოციალური ჯგუფი, ცალკეულ შემთხვევებში შეიძლება იყოს ამა თუ იმ წოდების (გაერთიანებული

<sup>757</sup> დაწერილებით იხ., ბაბუკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, 2002, 93.

<sup>758</sup> მაგალითისთვის იხ., ედუარდ შევარდნაძის პოზიცია ორპალატიანი პარლამენტის შემოღებასთან დაკავშირებით, იხ., <http://civil.ge/geo/article.php?id=2674>, [25.05.2017].

<sup>759</sup> დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2013. 31.

სამეფო), თუმცა მეტწილად, ზედა პალატაში ხდება ტერიტორიული ერთეულების (მათ შორის ეთნიკური ნიშნით ორგანიზებული ტერიტორიული ერთეულების) წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა.

არსებითი მნიშვნელობის მქონეა ის, თუ რა ფუნქციური დატვირთვა ექნება ქართული ბიკამერალურ პარლამენტს. სწორედ აღნიშნული განაპირობებს, შემდგომში, პალატებისთვის შესაბამისი მოცულობის უფლებამოსილებების მინიჭებას. ამდენად, სასურველია გაირკვეს, თუ რა იდეა ჩადეს 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებისას, რა მიზეზითა და რა მიზნით გაკეთდა ქვეყნის ძირითადი კანონის მე-4 მუხლში ორპალატიანი პარლამენტის შესახებ ჩანაწერი. მუხლი, რომლის მსგავს შინაარსაც პარლამენტში ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტიც შეიცავს. კერძოდ, პროექტით შემოთავაზებული კონსტიტუციის 37-ე მუხლის პირველი პუნქტის ახალი რედაქციის თანახმად, „...საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნის შემდეგ პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი...“<sup>760</sup>

მეცნიერთა დიდ ნაწილს მიაჩნია, რომ „საქართველოს მომავალ სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიულ მოწყობას – არაპირდაპირ<sup>761</sup> თუ პირდაპირ – უკავშირდება<sup>762</sup> ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხი, როგორცაა ორპალატიანი პარლამენტის ჩამოყალიბა.“<sup>763</sup>

ავტორთა ერთი ნაწილის მოსაზრებით, „ის რომ ქართული ბიკამერალიზმის კონსტიტუციური რეგლამენტაცია კონსტიტუციურმა კანონმდებელმა სწორედ კონსტიტუციური წყობის საფუძვლების განმსაზღვრელ პირველ თავში მოახდინა, სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხთან შინაარსობრივი-სტრუქტურულ კავშირში და არა საქართველოს პარლამენტისადმი მიძღვნილ მე-3 თავში, ვარაუდს იმის თაობაზე, რომ პარლამენტის ბიკამერალური სისტემა სწორედ სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციისა და ტერიტორიული მოწყობის საკითხებთანაა

<sup>760</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. იხ., პროექტით განსაზღვრული საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის პირველი პუნქტის ახალი რედაქცია. პირობა, რომელიც, კონსტიტუციური კანონის მე-2 მოსმენით განხილვის დროს, შეიცვალა საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის პირობით. იხ., საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [15.02.2018].

<sup>761</sup> „საქართველოს მომავალი ტერიტორიული ორგანიზაციის საკითხს არაპირდაპირ, მაგრამ მაინც უკავშირდება კონსტიტუციის მე-4 მუხლი...“, იხ., *რუხაძე ზ.*, საქართველოს ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის კონსტიტუციური პარამეტრები, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, 2003, №4.

<sup>762</sup> ბიკამერალური პარლამენტის ტერიტორიულ საკითხთან ურთიერთკავშირის შესახებ იხ., ასევე *გოგიაშვილი, გ.*, შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2014, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, 45, ასევე, იხ., *ბაბეგი ვ.*, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, 2002, 93.

<sup>763</sup> იხ., *წოწორია ნ.*, პარლამენტის ზედა პალატა ფედერაციულ და დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოებში, აღმანახი, 1999, №10, სახელმწიფო სამართალი (II).



დაკავშირებული, კიდევ უფრო ამყარებს.<sup>764</sup> იმავე ავტორთა მოსაზრებით, „...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.“<sup>765</sup> „საქართველოში საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელის ასამოქმედებლად აუცილებელია ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების და ტერიტორიული მოწყობის პრინციპების გადასინჯვა, რეგიონალიზმის მინიმალურ სტანდარტებზე გადასვლა, რეგიონებისადმი თვითმმართველობის მაქსიმალური ხარისხის მინიჭებით. და ეს ყველაფერი საიმისოდ, რომ შეიქმნას პარლამენტის ზედა პალატა.“<sup>766</sup>

საინტერესოა, ასევე საქართველოს კონსტიტუციის ე.წ. რესპუბლიკური პარტიის პროექტი, რომლის თანახმადაც, სენატი იყო მხარეების წარმომადგენელთა პალატა, რომლის არჩევნებიც უნდა ჩატარებულიყო მხარეებში.<sup>767</sup>

„ავტორთა მეორე ნაწილი ბიკამერალური პარლამენტის ფუნქციონირებას, მიუხედავად იმისა, რომ ის ხელს შეუწყობს პარლამენტში ადგილობრივი ინტერესის უფრო მკაფიოდ წარმოდგენას, პირდაპირ მაინც არ უკავშირებს მხოლოდ და უშუალოდ ტერიტორიულ მოწყობას.“<sup>768</sup>

ქართულ პერსპექტივაში ზედა პალატის როლზე საუბრისას, რთულია ქართული ბიკამერალიზმის კონსტიტუციური იდეა არ დავეუკავშიროთ ტერიტორიული წარმომადგენლობის საკითხს, მეტადრე მაშინ როდესაც ამაზე კონსტიტუცია, მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტში, თავად მიანიშნებს. მოცემული მუხლის თანახმად, სენატის შემადგენლობაში იქნება აფხაზეთის და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებში და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრების და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრი. როგორც აღინიშნა, იმავე შინაარსის შემცველია საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის

<sup>764</sup> იხ., *ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუნუკური ა.*, ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 63.

<sup>765</sup> *იქვე*, 65.

<sup>766</sup> იხ., *ერქვანია თ.*, სახელისუფლებო შრომების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2013, 61-63.

<sup>767</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის პირველი პუნქტის პროექტი. ასევე უნდა აღინიშნოს კონსტიტუციის 75-ე მუხლის პროექტი, რომლის თანახმად „რესპუბლიკის ყოფილი პრეზიდენტები უვადოდ და საკუთარი უფლებით ხდებიან სენატორები, თუ მათი უფლებამოსილება არ შეუწყდათ კონსტიტუციის 116-ე მუხლით დადგენილი წესით. (116-ე მუხლი ითვალისწინებდა პრეზიდენტისათვის ბრალდების წარდგენის შემთხვევებს).

<sup>768</sup> საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის სხდომის ოქმი №2 ქ. ბათუმი, 2009 წლის 6 აგვისტო.

პროექტით შემოთავაზებული კონსტიტუციის 37-ე მუხლის ახალი რედაქცია და სენატის დაკომპლექტების წესით უცვლელია.<sup>769</sup>

#### 9.4.2.2. ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის მიმართება ბიკამერალიზმის იდეასთან

ბიკამერალური პარლამენტის და ტერიტორიული მოწყობის ურთიერთმიმართების ანალიზის შემდეგ, საინტერესოა აგრეთვე ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საკითხის კავშირი ბიკამერალური პარლამენტის იმპლემენტირების საკითხთან. არის თუ არა ის პირდაპირ კავშირში ორპალატიანი საპარლამენტო სისტემაზე გადასასვლელად, თუ შესაბამის პირობებში არ უნდა მოვიაზროთ მხოლოდ და მხოლოდ ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საკითხი და სხვა შესაბამისი პირობების დადგომა საჭირო კონსტიტუციის მე-4 მუხლით განსაზღვრული მიზნის რეალიზაციისათვის.

„შესაძლებელია ბიკამერალიზმი, როგორც ქართული პარლამენტარიზმის კონსტიტუციური პრინციპი, უმოქმედო ნორმად დარჩეს ხანგრძლივი დროით, ვინაიდან ბიკამერალიზმს საქართველოში აღიქვამენ, როგორც საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელებისას ტერიტორიული წარმომადგენლობის უზრუნველყოფის საშუალებად ხოლო, მეორე მხრივ, „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნაში“, როგორც წესი, მოიაზრებენ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიების დეოკუპაციასა და საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას.“<sup>770</sup>

<sup>769</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. იხ., პროექტით განსაზღვრული საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის პირველი პუნქტის ახალი რედაქცია. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].

<sup>770</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტისა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის ირაკლი კობახიძის განცხადება, იხ., <http://www.parliament.ge/ge/parlamentarebi/chairman/chairmannews/saxelmwifo-sakonstitucio-komisia-saqartveloshi-orphalatian-saparlamento-sistemazec-imsdjelebs.page>, [25.05.2017].; ასევე იხ., საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის დავით უსუფაშვილის მიმართვა ვენეციის კომისიის მე-100 საიუბილეო სხდომაზე იხ., [http://www.parliament.ge/ge/parlamentarebi/chairman/chairmannews/davit-usudavit-usufasvilis-mimartva-veneciis-komisiis-me-100-saiubileo-sxdomaze.page](http://www.parliament.ge/ge/parlamentarebi/chairman/chairmannews/davit-usudavit-usufasvilis-mimartva-veneciis-komisiis-me-100-saiubileo-sxdomazefashvilis-mimartva-veneciis-komisiis-me-100-saiubileo-sxdomaze.page), [25.05.2017]; საეურადღებოა ასევე, საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისიის მიერ წარმოდგენილ „საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის განვრცობითი კონცეფცია. ავტორებს მიაჩნიათ, რომ საქართველოს სეპარატისტულ რევიონებთან დაკავშირებული პრობლემების პოლიტიკური გადაწყვეტის შესაძლებლობის გამოჩენამდე მიზანშეწონილი არ არის ორპალატიან სისტემაზე გადასვლა, რაც უნდა გამოვიყენოთ ამ პრობლემის პოლიტიკურად გადაწყვეტის ხელშესაწყობად. ეს პრობლემა რომ არ არსებობდეს, საერთოდ ვერ ვხედავთ ორპალატიანი პარლამენტის საჭიროებას. ორპალატიან პარლამენტში ჭიანჭურდება, ზოგჯერ კი მეტისმეტად, საკანონმდებლო პროცესი. გარდა ამისა, მისი შენახვაც უფრო ძვირი ჯდება“, კონცეფცია შესაძლებელია იხ., *ბაბუკი ვ., ფიში ს., რაიკენბუკერი*, კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისკენ, გერნამიის

ხშირად პრობლემა წამოიჭრება ხოლმე მსჯელობისას, თუ რას გულისხმობს საქართველოს კონსტიტუცია საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნაში. როგორც ითქვა, ამგვარივე მითითებას შეიცავს ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტის ის მუხლი, რომელიც ორპალატიანი პარლამენტის შექმნას უკავშირდება.

„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 დავუკვირდებით 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)?“<sup>771</sup>

„კონსტიტუციის შინაარსის შეცნობისათვის, უმნიშვნელოვანესია, კონსტიტუციის ტექსტი წავიკითხოთ ერთობლიობაში და არა კონტექსტიდან ამოგლეჯილი ფრაზებით. ამ თვალსაზრისით, ან თუნდაც პარლამენტის ბიკამერალურობის განმსაზღვრელი მუხლის კონსტიტუციის პირველ თავში

---

საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), 2012, 293-346; ასევე, იხ., გერმანულ ექსპერტთა მოსაზრებები, რომელიც გამოითქვა 2009 წლის 17 სექტემბერს, ბერლინში, საქართველოს სახელმწიფო და საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისიების წარმომადგენლებთან „საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის რეფორმის“ თემაზე გამართული „მრგვალი მაგიდის“ დროს. იხ., აღექანდრე ბლანკენაგელი, ანგარიში ბერლინში საქართველოს სახელმწიფო და საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისიების წარმომადგენლებთან „საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის რეფორმის“ თემაზე გამართული „მრგვალი მაგიდის“ შესახებ, *ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიკენბეკერი*, კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისკენ, გერნამის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), 2012, 277-283.

<sup>771</sup> იხ., *ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა.*, ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 63-64.

მოქცევის გამო, ჩვენ გვიჭირს, ქართული ბიკამერალიზმის კონსტიტუციური იდეა არ დავუკავშიროთ 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.<sup>772</sup>

„ამასთან, ბიკამერალიზმი, როგორც უკვე აღინიშნა, გულისხმობს არამხოლოდ ტერიტორიული წარმომადგენლობის უზრუნველყოფას საკანონმდებლო ორგანოში, არამედ პარლამენტის ფუნქციური დატვირთვისა და სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის სრულყოფილ განხორციელებასაც.“<sup>773</sup>

ავტორთა ნაწილი, არათუ შეუძლებლად მიიჩნევს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე ორპალატიანი პარლამენტის იმპლემენტირებას, არამედ პირიქით, თვლის, რომ სწორედ ორპალატიანი პარლამენტის დაფუძნება შექმნიდა გარკვეულ პირობებს აფხაზეთისა და „სამხრეთ ოსეთის“ რეინტეგრაციისათვის საქართველოს სისტემაში.<sup>774</sup>

უნდა გავიზიაროთ ავტორთა იმ ნაწილის მოსაზრება, რომელთაც მიაჩნიათ, რომ 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.<sup>775</sup>

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე მართალია, ერთი მხრივ, ქართულ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სივრცეში ორპალატიანი პარლამენტი ერთგვარად დაკავშირებულია ტერიტორიული მოწყობისა და (ირიბად) ტერიტორიული მთლიანობის (ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად) აღდგენის საკითხთან, თუმცა ეს გარემო-პირობები არ ქმნის დაბრკოლებას შესაბამისი პირობების დადგომის

<sup>772</sup> იხ., *ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა.*, ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 64.

<sup>773</sup> *იქვე*, 64-65.

<sup>774</sup> იხ., იხილეთ ავთანდილ დემეტრაშვილის ინტერვიუ ვებ-გვერდზე: <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/404811-avthandil-demetrashvili-dzalian-kargi-iqneba-thu-2020-tslidan-chven-gadavalth-orphalatian-parlamentze.html?ar=A>, [25.05.2017].

<sup>775</sup> იხ., *ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა.*, ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 65.

### 9.5. ბიკამერალური პარლამენტი და საპარლამენტო კონტროლი მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში

2017 წლის 4 მაისს საქართველოს პარლამენტში, საქართველოს პარლამენტის 108 წევრის მიერ წარდგენილ იქნა „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონისა და „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტები ( 07–3/52, 01.05.2017).<sup>777</sup>

წარმოდგენილი ცვლილებებით, ახლებურად ყალიბდება საქართველოს კონსტიტუციის ტექსტი. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ წარმოდგენილი სადისერტაციო ნაშრომის კვლევის საგანთან მიმართებაში, მთელ რიგ შემთხვევებში, ოდენ რედაქციული ხასიათის ცვლილებები ხორციელდება.

კანონმდებლის ნება უცვლელი რჩება ორპალატიან პარლამენტთან მიმართებაში. კონსტიტუციური კანონის პროექტის თანახმად, ახლებურად ყალიბდება კონსტიტუციის 37-ე მუხლი, რომლის პირველი პუნქტის თანახმად, „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნის შემდეგ<sup>778</sup> პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი. რესპუბლიკის საბჭო შედგება პროპორციული წესით არჩეული წევრებისაგან. სენატი შედგება 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 განსაზღვრავს ორგანული კანონი“.

კონსტიტუციური კანონის პროექტის თანახმად, აღნიშნული პუნქტით გათვალისწინებული პირობების შექმნამდე პარლამენტი კვლავინდებურად მონობიკამერალური იქნება.<sup>779</sup>

<sup>776</sup> 2017 წლის კონსტიტუციური რეფორმით და შესაბამისი პირობების ნაცვლად, ორპალატიანი პარლამენტის შექმნის საფუძვლად, საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის პირობის განსაზღვრით, სადისერტაციო ნაშრომის ამ ნაწილში აღნიშნულ ახრთა სხვადასხვაობას, ერთგვარად, საფუძველი გამოეცალა.

<sup>777</sup> იხ., <http://info.parliament.ge/#law-drafting/14013> [25. 05.2017]

<sup>778</sup> აღარ კეთდება მითითება ადგილობრივი თითმმართველობის ორგანოების ფორმირებაზე. პირობა, რომელიც შეიძლება ითქვას, 1995 წლის ვითარებისგან განსხვავებით, არარელევანტურია.

<sup>779</sup> იხ., კონსტიტუციური კანონის პროექტით შემოთავაზებული საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-2 პუნქტის რედაქცია. იხ., საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში

რა თქმა უნდა, კონსტიტუციური კანონის პროექტით, არამხოლოდ რედაქციული ხასიათის ცვლილებები იგეგმება. პროექტის თანახმად, გარკვეულწილად ახლებურად ყალიბდება მთავრობის მიმართ ნდობისა და უნდობლობის გამოცხადების პროცედურები. განსაკუთრებით აღსანიშნავია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურებთან დაკავშირებული დებულებების ცვლილება.<sup>780</sup>

კონსტიტუციური კანონის პროექტით, გარკვეულწილად ახალი რედაქციით ყალიბდება შეკითხვით მიმართვის უფლება, რომლის თანახმადაც, საპარლამენტო ფრაქციას და პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციან ჯგუფს უფლება ეძლევათ ინტერპელაციის წესით შეკითხვით მიმართონ მთავრობას, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, მთავრობის წევრს, რომლებიც ვალდებული არიან უპასუხონ დასმულ შეკითხვას პარლამენტის სხდომაზე. პასუხი შეიძლება გახდეს პარლამენტის განხილვის საგანი.<sup>781</sup>

ასევე აღსანიშნავია, ცვლილებები, რომელიც იგეგმება პარლამენტის საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიებთან დაკავშირებით. პროექტის თანახმად, გადაწყვეტილება დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესახებ მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედის მხარდაჭერით.<sup>782</sup>

კონსტიტუციური კანონის პროექტის თანახმად, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია პარლამენტის წინაშე დასვას მთავრობის ნდობის საკითხი.<sup>783</sup> ამავდროულად, პროექტი არ ითვალისწინებს მთავრობის განსაზღვრული შემადგენლობის ცვლილების შემთხვევაში პარლამენტის

---

ცვლილების შეტანის შესახებ“. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].

<sup>780</sup> დაწვრილებით იხ., წინამდებარე სადისერტაციო ნაშრომის მე-4 თავი.

<sup>781</sup> იხ., კონსტიტუციური კანონის პროექტით შემოთავაზებული საქართველოს კონსტიტუციის 43-ე მუხლის მე-2 პუნქტის რედაქცია. იხ., საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].

<sup>782</sup> იხ., კონსტიტუციური კანონის პროექტით შემოთავაზებული საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის მე-2 პუნქტის რედაქცია. იხ., საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].

<sup>783</sup> იხ., კონსტიტუციური კანონის პროექტით შემოთავაზებული საქართველოს კონსტიტუციის 58-ე მუხლის პირველი პუნქტის რედაქცია. იხ., საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].



მიერ ნდობის გამოცხადების საჭიროებას. ნდობის საკითხს არ უკავშირდება, ასევე სახელმწიფო ბიუჯეტის მიუღებლობის შემთხვევა.<sup>784</sup>

## 9.6. სენატის როლი ქართული ბიკამერალური პარლამენტის პერსპექტივაში

ქართულ პერსპექტივაში, ბიკამერალი საპარლამენტო სისტემის იმპლემენტირებისას და სენატისთვის კომპეტენციების განსაზღვრისას აუცილებელია გავითვალისწინოთ ის როლი, რომელიც მან შეიძლება შეიძინოს ქართულ კონსტიტუციურ არქიტექტურაში.

მოცემულ საკითხზე მსჯელობისას, საინტერესოა განვიხილოთ ტერიტორიული პრინციპის საფუძვლები, ფუნქციების დადგენისას, უნდა იყოს თუ არა განმსაზღვრელი ფაქტორი, თუ მას მხოლოდ ფორმირების ეტაპზე უნდა მივანიჭოთ მნიშვნელობა.

ამ თვალსაზრისით, ავტორთა ნაწილი პირდაპირ აცხადებს, რომ ზედა პალატის ფუნქციის განსაზღვრისას ტერიტორიული პრინციპის საფუძვლები აუცილებლად უნდა გავითვალისწინოთ.<sup>785</sup> ავტორთა მეორე ნაწილი შედარებით განსხვავებული პოზიციას აფიქსირებს. ამ თვალსაზრისით საინტერესოა ის პროექტი რომელიც ავთანდილ დემეტრაშვილმა 2009-10 წლებში მომუშავე სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას შესთავაზა და რომელიც ორპალატიან პარლამენტს ითვალისწინებდა. მოცემული პროექტი, სავარაუდოდ უკავშირდებოდა და გამომდინარეობდა იმ პოზიციიდან, რომელიც მან სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის ერთ-ერთ სხდომაზე დააფიქსირა. ავტორი ორპალატიანი პარლამენტის იდეას პირდაპირ არ უკავშირდება ტერიტორიულ მოწყობას და არ ამტკიცებდა იმას, რომ ორპალატიანი პარლამენტის შემოღებით თუ გარკვეულ შედეგათებს დაუწესებენ ავტონომიებს, ამით სეპარატისტული მოძრაობები შეწყდებოდა ან გადაძვინდებოდა ორპალატიანი პარლამენტის არსებობა საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების იურისდიქციის აღდგენისათვის სეპარატისტულ ტერიტორიებზე, მაგრამ იმავდროულად აღნიშნავდა, რომ ორპალატიანი პარლამენტი ქვეყანათა უმრავლესობაში უკავშირდება მის რთულ ტერიტორიულ მოწყობას. „ეს შეიძლება იყოს ფედერაციული, მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატები, რეგიონალური, როგორც არის იტალია და უნიტარული, როგორც არის მაგალითად, საფრანგეთი, ანუ ორპალატიანი პარლამენტი პირდაპირ არ უკავშირდება მხოლოდ და მხოლოდ

<sup>784</sup> იხ., კონსტიტუციური კანონის პროექტით შემოთავაზებული საქართველოს კონსტიტუციის 66-ე მუხლის რედაქცია. იხ., საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].

<sup>785</sup> იხ., *ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა.*, ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 78.

ტერიტორიულ მოწყობას, მაგრამ ხელს შეუწყობს პარლამენტში ადგილობრივი ინტერესის უფრო მკაფიოდ წარმოდგენას.<sup>786</sup>

საინტერესო მსჯელობები გაიმართა, ასევე, 2009-2010 წლებში მომუშავე სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში. კერძოდ, 2010 წლის 5-6 აგვისტოს გამართულ საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის გაფართოვებულ სხდომაზე განიხილეს ორპალატიანი პარლამენტის იმპლემენტირების შესაძლებლობა. „საკონსტიტუციო კომისიის ერთი ნაწილის მოსაზრებით, ორპალატიანი პარლამენტის პირობებში უკეთ მოხდებოდა საქართველოს მოსახლეობის წარმომადგენლობების უზრუნველყოფა, რაც, ასევე, რეგიონის ინტერესების გასათვალისწინებლად დამატებითი გარანტიაც იქნებოდა. ზედა პალატა პოლიტიკური კონსფლიქტების დროს „არბიტრის“ როლის მატარებელი შეიძლება გამხდარიყო. სახელმწიფო ინტერესების სასარგებლოდ იგი ერთგვარი დამაბალანსებელი იქნებოდა მეორე პალატის მიმართ, რომელიც პარტიული ინტერესების მოჭარბებულ საფრთხეს წარმოადგენდა. საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა აზრით, ორპალატიანი პარლამენტი პოლიტიკური სპექტრის სრულყოფის შესაძლებლობას შექმნიდა, რამდენადაც ქვედა პალატა, გარკვეულწილად, განტვირთულია რეგიონალური ინტერესებისგან და ძირითადად პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლობას უკავშირდებოდა. რა თქმა უნდა, კომისია აქცენტს საკანონმდებლო პროცესის ხარისხის გაზრდაზეც აკეთებდა.<sup>787</sup>

კომისიის მეორე ნაწილი არ ემხრობოდა ზედა პალატისთვის 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 მიიხნევენ, რომ კონსტიტუციაში უნდა არსებებულიყო ორპალატიანი პარლამენტის პერსპექტივა, რომლის ამოქმედება დაუკავშირდებოდა სწორედ „შესაბამისი პირობების“ დადგომას. 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 აღდგებას გულისხმობდა.<sup>788</sup>

„საკონსტიტუციო კომისიის საკანონმდებლო ხელისუფლების ჯგუფის მოსაზრებებში ნათქვამია, რომ „საქართველოს მოსახლეობის იმ ნაწილის ინტერესების დაცვაც კი, რომელიც გასაგები მიზეზების გამო არ ცხოვრობს

<sup>786</sup> საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის სხდომის ოქმი №2 ქ. ბათუმი, 2009 წლის 6 აგვისტო.

<sup>787</sup> საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის სხდომის ოქმი №2 ქ. ბათუმი, 2009 წლის 5-6 აგვისტო.

<sup>788</sup> საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის სხდომის ოქმი №2 ქ. ბათუმი, 2009 წლის 5-6 აგვისტო, ასევე იხ., *ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუნუკური ა.*, ბიკამერალიზმის დილემა, ბათუმი, 2011, 67.



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.<sup>789</sup> თუ საკითხი ამ კუთხით მოხდებოდა, მაშინ მთავარი არა ორპალატიანი პარლამენტის იდეა, არამედ საარჩევნო სისტემა გახდებოდა.<sup>790</sup>

გარდა ამისა ქართველ მეცნიერთა შორის, ბიკამერალური პარლამენტის უპირატესობებზე საუბრობრისას, ხშირად ხაზს უსვამენ იმ გარემოებას, რომ ორპალატიანი პარლამენტი ხელს უწყობს არა მხოლოდ ტერიტორიული წარმომადგენლობის უზრუნველყოფას საკანონმდებლო ორგანოში, არამედ პარლამენტის ფუნქციური დატვირთვისა და სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის სრულყოფილ განხორციელებას.<sup>791</sup>

„საქართველოში პარლამენტის ბიკამერალურმა ორგანიზაციამ, ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობის გარდა, შესაძლებელია, რამდენიმე სხვა არსებითი ფუნქციაც შეასრულოს.“<sup>792</sup> „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 გამოდგება); პარტიული (ქვედა) პალატა კი ტრადიციულად შებოჭილია პოპულისტური და ნაჩქარევი გადაწყვეტილებების მიღების სურვილით, რაც, ზოგჯერ, განსაკუთრებით წინასაარჩევნო ბატალიების წინ, სამთავრობო პოლიტიკაშიც კპოვებს ხოლმე ასახვას. აღნიშნული ვითარების განეიტრალების შესაძლებლობა ბიკამერალიზმითა და ზედა პალატის არსებობით, ხშირ შემთხვევაში, შესაძლებელი ხდება.“<sup>793</sup>

„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

<sup>789</sup> საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის სხდომის ოქმი №2 ქ. ბათუმი, 2009 წლის 5-6 აგვისტო.

<sup>790</sup> იხ., *ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუნუკური ა.*, ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 67.

<sup>791</sup> *იქვე*, 64.

<sup>792</sup> იხ., *ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუნუკური ა.*, ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 75.

<sup>793</sup> *იქვე*, 75.

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.<sup>794</sup>

გამომდინარე იმ გარემოებიდან, რომ ბიკამერალური პარლამენტის წევრობა უფრო მკაცრი კრიტერიუმების დაკმაყოფილებას მოითხოვს, აქ ხდება განსაკუთრებული ცოდნის, პოლიტიკური და პროფესიული გამოცდილების თავმოყრა. გარდა ამისა, ზედა პალატა არ არის იმდენად დატვირთული პოლიტიკური მუხტით და, შესაბამისად, უნარიანია, უფრო საფუძვლიანად და სიღრმისეულად განიხილოს მნიშვნელოვანი საკითხები. ე.წ. „მსჯელობისა და ანალიზის“ პალატა უზრუნველყოფს საკითხების განხილვის ხარისხის ზრდას.<sup>795</sup>

როგორც ირკვევა, გარდა ტერიტორიული წარმომადგენლობის უკეთ უზრუნველყოფისა, ზედა პალატის ერთ-ერთ მთავარ მახასიათებლად შესაძლებელია მოგვევლინოს მისი, როგორც „ბრძენი და ღინჯი“ ან იგივე „მსჯელობისა და ანალიზის“ პალატის ფუნქცია, რომელიც დამატებითი გარანტიად მოგვევლინება საკანონმდებლო პროცესისა რეზულტატის და საპარლამენტო კონტროლის ხარისხის უზრუნველსაყოფად.<sup>796</sup> აღნიშნული შესაძლოა საქართველოს სახელმწიფოებრიობის განვითარების მოცემულ ეტაპზე საკმაოდ მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენდეს.

მეცნიერთა ნაწილის მოსაზრებით, „დამკვიდრებული უცხოური პრაქტიკისა და რესპუბლიკის საბჭოს ფორმირების თავისებურების გათვალისწინებით, მთავრობის ფორმირების, მთავრობაზე კონტროლის განხორციელებისა და მისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების (უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების) უფლებამოსილება, რესპუბლიკის საბჭოს უნდა ჰქონდეს. რესპუბლიკის საბჭო წარმოადგენს პროპორციული წესით არჩეულ დეპუტატთა წარმომადგენლობას, რომელიც ქვეყნის პოლიტიკური კონფიგურაციის სარკეა. მოსახლეობა, რესპუბლიკის საბჭოს დეპუტატების

<sup>794</sup> იხ., *ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა.*, ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 75.

<sup>795</sup> *ერემაძე ქ.*, ბიკამერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, თბილისი, 2005, 30.

<sup>796</sup> იხ., ასევე, *ერემაძე ქ.*, ბიკამერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, თბილისი, 2005, 30.

არჩევით, არჩევანს აკეთებს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე, რადგანაც მთავრობის დამტკიცებაში მთავარი როლი ტრადიციულად სწორედ ქვედა პალატას ეკისრება. რესპუბლიკის საბჭოს მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების 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 (გამონაკლისი უნდა იყოს გენერალური აუდიტორის, საქართველოს სახალხო დამცველისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების არჩევა, რაც ორივე პალატის შეთანხმების საგანი უნდა იყოს). ფუნქციათა და უფლებამოსილებათა პალატებს შორის შემოთავაზებული პრინციპების საფუძველზე გადანაწილების შემთხვევაში, ვფიქრობთ, მივიღებთ ძლიერ სენატს, რომელიც წარმომადგენლობითი საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელებისას საქართველოს პარლამენტის რესპუბლიკის საბჭოს ეფექტურ პარტნიორობას გაუწევს.<sup>797</sup>

უადრესად საინტერესოა 2008 წლის 28 მარტის საქართველოს პრეზიდენტის სამშვიდობო ინიციატივა<sup>798</sup> აფხაზეთთან მიმართებაში, რომელიც გულისხმობდა: ვიცე პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღებას აფხაზეთისათვის, რომელსაც, თავის მხრივ, ექნება აფხაზეთთან დაკავშირებით ყველა საკონსტიტუციო საკითხზე „ვეტოს“ უფლება; ინიციატივა გულისხმობდა ასევე გარანტირებულ წარმომადგენლობას საქართველოს ცენტრალურ ხელისუფლებაში. გარდა აღნიშნულისა ინიციატივა სხვა მთელ რიგ საერთაშორისო თუ შიდა გარანტიებს ითვალისწინებდა.

როგორც აღინიშნა, მეორე პალატის შემოღება, მისი კომპეტენციების განსაზღვრა და მასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები დიდ წილად

<sup>797</sup> იხ., *ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა.*, ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 80-81.

<sup>798</sup> სამშვიდობო ინიციატივა იხ., [www.president.gov.ge/PressOffice/News?2339](http://www.president.gov.ge/PressOffice/News?2339) [25.15.2016]

დაკავშირებულია იურისდიქციის აღდგენის საკითხთან და მათი ჩართულობის ფორმისა და მოცულობის საკითხებთან.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, აფხაზეთი წარმოადგენს ავტონომიურ რესპუბლიკას და შესაბამისად მისი სტატუსი და უფლებამოსილებები, დღეს თუ სამომავლოდ, სწორედ მოცემულიდან გამომდინარე უნდა განისაზღვროს. თუმცა, დასავლეთის სახელმწიფოები არცთუ ისე უსაფუძვლოდ შიშობენ, რომ ეთნიკური უმცირესობებისთვის ავტონომიის მინიჭებამ შეიძლება წაახალისოს სეცესია და ხელი შეუწყოს სახელმწიფოს დაშლას.<sup>799</sup> გაეროს და ევროპის თანამშრომლობისა და უშიშროების დღეს მოქმედი პრაქტიკის თანახმად, არაა სავალდებულო, რომ თვითგამორკვევის უფლება განხორციელდეს სახელმწიფო დამოუკიდებლობის გამოცხადებისა და სახელმწიფო საზღვრების გადასინჯვის ფორმით. თვითგამორკვევა სავსებით შესაძლებელია განხორციელდეს თვითმმართველობის (ავტონომიის) ფორმითაც. ეროვნულ უმცირესობას სეცესიის და სუვერენიტეტის გამოცხადების გარეშეც შეუძლია დამოუკიდებლად განსაზღვროს თავისი პოლიტიკური სტატუსი ერთიანი სახელმწიფოს საზღვრებში. ამ თვალსაზრისით, თვითგამორკვევა წარმოადგენს დამოუკიდებელი მმართველობის ფორმის არჩევის და სახელმწიფო გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში მონაწილეობის შესაძლებლობას.<sup>800</sup> თვითგამორკვევის აღნიშნული გაგება უფრო პერსპექტიულია, რადგანაც იგი უზრუნველყოფს ეთნოსებს შორის მშვიდობიან თანაარსებობას, არსებული საზღვრების ხელშეუხებლობას და უმცირესობათა უფლებების დაცვას.<sup>801</sup> მაშასადამე, გადაწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება იმ ფაქტორს, რომ თავისი წარმოშობისა და განსახლების ტერიტორიაზე ხალხთა განსაზღვრულ ჯგუფს შეუძლია მოუაროს, შეინარჩუნოს და განავითაროს თავისი იდენტურობის განმსაზღვრელი, სპეციფიკური ნიშან-თვისებები. ყველა ღონისძიება, რომელიც მიმართულია ამ ჯგუფური განსაკუთრებულობის შესუსტების ან ეთნიკური ჯგუფის საარსებო საფუძვლების განადგურებისაკენ, შეუთავსებელია თვითგამორკვევის უფლებასთან.<sup>802</sup>

ზემოაღნიშნული მსჯელობა შესაძლოა სასარგებლო იყოს საქართველოს ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებში ტერიტორიული ერთეულების მონაწილეობის საკითხის განსაზღვრისთვის. იგივე ორპალატიანი პარლამენტის იმპლემენტირებას შესაძლებელია სენატი მოგვევლინოს ინსტიტუციად, რომელის მეშვეობითაც სხვადასხვა ტერიტორიული ერთეულები და მათ შორის *in primis* აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა შეძლებს საერთო სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებების მიღებაში მონაწილეობას. ტერიტორიული ერთეულების ჩართულობის უზრუნველყოფას ე.წ. საკანონმდებლო ბიკამერალიზმის შემთხვევაში (ანუ ზედა პალატის

<sup>799</sup> ხუბუა გ., ფედერალიზმო როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი 2000, 170.

<sup>800</sup> იქვე, 171.

<sup>801</sup> იქვე.

<sup>802</sup> იქვე.

ჩართულობის უზრუნველყოფა, როდესაც მისაღები კანონპროექტი დაკავშირებულია ტერიტორიული ერთეულების სტატუსთან და მათ უფლებამოსილებებთან) არაერთი სახელმწიფო ითვალისწინებს,<sup>803</sup> რაც შეეხება „სამთავრობო ბიკამერალიზმის“, მთავრობის ფორმირებაში ტერიტორიული ერთეულის ინტერესების უზრუნველყოფას, საზღვარგარეთის სახელმწიფოთა პრაქტიკაში შედარებით ნაკლებად მიღებულ ფორმას წარმოადგენს. თუმცა, გვხვდება ასევე შემთხვევები, როდესაც პოლიტიკური შეთანხმების თუ სხვა ინტერესების გათვალისწინებით (მიუხედავად იმისა ფუნქციონირებს ძლიერი თუ სუსტი ზედა პალატის მქონე ბიკამერალური პარლამენტი) ზედა პალატები ჩართულნი არიან მთავრობის ფორმირების პროცესში.

### 9.7. სენატორი როგორც მაჟორიტარი დეპუტატი

საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, სენატის შედგება აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისგან. სენატის დაკომლექტების წესი უცვლელია საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტში.<sup>804</sup>

მართალია კონსტიტუციის აღნიშნული მუხლი არ საუბრობს მაჟორიტარ დეპუტატებზე, თუმცა შესაძლოა, ავტონომიურ რესპუბლიკებსა და ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეულ დეპუტატებში მაჟორიტარი დეპუტატები მოვიპოვოთ.<sup>805</sup>

<sup>803</sup> ასე მაგალითად საფრანგეთის სენატი, იხ., Constitution de la République française, ვებგვერდზე: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>, [25.05.2017].

<sup>804</sup> იხ., პროექტით განსაზღვრული საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის პირველი პუნქტის ახალი რედაქცია. იხ., საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].

<sup>805</sup> როგორც აღინიშნა, არაერთი პროექტი ითვალისწინებდა კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის საკუთარ ვერსიას, რომლის თანახმადაც სენატი შედგებოდა განსაკუთრებული სტატუსის მქონე ტერიტორიული ერთეულებისა და სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში მაჟორიტარულ ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე არჩეული სენატორებისგან და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისგან. იხ., ავთანდილ დემეტრაშვილის მიერ საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში მომზადებული კონსტიტუციის ცვლილებათა სამუშაო ვარიანტი, რომელიც ორპალატიან პარლამენტს ითვალისწინებს. პროექტი იხ., *დემეტრაშვილი ა., საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრი, ბათუმი 2012, 175-176.*

ე.წ. რესპუბლიკელების პროექტით, სენატი წარმომადგენელთა პალატად იყო განსაზღვრული. სენატის არჩევნები უნდა ჩატარებულიყო მხარეებში. თითოეულ სამხარეო საარჩევნო ოლქში ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით ფარული კენჭისყრით უნდა

საქართველოს კონსტიტუციის 50-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად,<sup>806</sup> „...მაჟორიტარული სისტემით არჩევნებში მონაწილეობის წესი და პირობები განისაზღვრება საარჩევნო კანონმდებლობით.“

საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მე-2 მუხლის „ლ“ ქვეპუნქტის თანახმად, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით ჩასატარებელი არჩევნები გულისხმობს საქართველოს პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრების არჩევნებს ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით.

თავის მხრივ, საარჩევნო კოდექსის 110-ე და 110<sup>1</sup> მუხლებში განსაზღვრულია მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების შექმნის წესი, სადაც ოლქები გარკვეულწილად დაკავშირებულია მუნიციპალიტეტთან, თუმცა იმგვარად რომ უზრუნველყოფილია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილებით განსაზღვრული მოთხოვნები.<sup>807</sup>

აღნიშნული გადაწყვეტილებით საკონსტიტუციო სასამართლომ (სხვა ნორმასთან ერთად) არაკონსტიტუციურად ცნო საარჩევნო კოდექსის 110-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (2011 წლის 27 დეკემბრის რედაქცია) საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან და 28-ე მუხლთან მიმართებით, რამეთუ არ უზრუნველყოფდა ხმების თანაბარწონადობის პრინციპის დაცვას.<sup>808</sup> მოცემული ნორმის თანახმად, საპარლამენტო არჩევნებისთვის თითოეული მუნიციპალიტეტი (თვითმმართველი ქალაქი, რაიონი), თბილისის გარდა, იყო ერთმანდატიანი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქი.

საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, კონსტიტუციით დადგენილი საქართველოს პარლამენტის მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა არ გულისხმობს ტერიტორიული ერთეულების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების წარმომადგენლობას პარლამენტში. იმ

---

არჩეულიყო ექვსი სენატორი. სენატორები უნდა არჩეულიყვნენ შესაბამისი ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქში ყველა ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრთა და ამ ოლქის ტერიტორიაზე მცხოვრებ სამხარეო საბჭოს ხმოსანთა მიერ. განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსის მქონე მხარის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს დამატებით შეეძლო სამი სენატორის არჩევა

<sup>806</sup> საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტით განსაზღვრული საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის პირველი პუნქტის ახალი რედაქციის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი სრულად კომპლექტდება პროპორციული წესით. იხ., საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].

<sup>807</sup> იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება, იხ., <http://constcourt.ge/ge/legal-acts/judgments/saqartvelos-moqalaeebi-uchanauashvili-da-mixeil-sharashidze-saqartvelos-parlamentis-winaagmdeg.page>, [25.05.2017].

<sup>808</sup> იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება, II, 31, იხ., <http://constcourt.ge/ge/legal-acts/judgments/saqartvelos-moqalaeebi-uchanauashvili-da-mixeil-sharashidze-saqartvelos-parlamentis-winaagmdeg.page>, [25.05.2017].

პირობებში, როდესაც კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს ტერიტორიული ერთეულების მონაწილეობას საქართველოს პარლამენტის ფორმირების პროცესში და ტერიტორიულ ერთეულებს არ გააჩნიათ კონსტიტუციური ლეგიტიმაცია, ჰყავდეთ წარმომადგენლები საქართველოს პარლამენტში, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა, საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, თავისთავად ვერ ჩაითვლება ასეთი ლეგიტიმაციის წყაროდ.<sup>809</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით „მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა თავის თავში *a priori* არ გულისხმობს, რომ უნდა მოხდეს ტერიტორიული წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა. მაჟორიტარულ საარჩევნო სისტემას გააჩნია რიგი თავისებურებები, რომლებიც უზრუნველყოფს საარჩევნო მანდატის სპეციფიკურ გადანაწილებას. მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა ემსახრუდება პერსონიფიცირებულ წარმომადგენლობას. ასეთი საარჩევნო სისტემის პირობებში ხალხი უშუალოდ ირჩევს კონკრეტულ სუბიექტს, უფრო მეტია პირდაპირი კავშირი ამომრჩეველსა და არჩეულ პირს შორის.<sup>810</sup>

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ, ამავე გადაწყვეტილებაში კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი განმარტება გააკეთა და განაცხადა რომ, „საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, ტერიტორიული წარმომადგენლობის პრინციპზე დაფუძნებული სისტემა მხოლოდ „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნის შემდეგ“ უნდა ამოქმედდეს“.<sup>811</sup>

ამდენად, მიუხედავად იმისა, სენატის წევრები იქნებიან მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული სენატორები თუ არა, საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნისა და შედეგად ორპალატიანი პარლამენტის ფუნქციონირების პირობებში იმოქმედებს ტერიტორიული წარმომადგენლობის პრინციპზე დაფუძნებული სისტემა.

აქვე უნდა აღინიშნოს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტი, რომლის თანახმად, „ამომრჩევლებთან მუშაობის ორგანიზების, აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამისი ორგანოების საქმიანობაში და ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტაში პარლამენტის წევრის მონაწილეობის მიზნით ადგილზე იქმნება მაჟორიტარული სისტემით არჩეული პარლამენტის წევრის ბიურო, რომლის ფუნქციები, ორგანიზებისა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება დებულებით, რომელსაც პარლამენტის საპროცედურო

<sup>809</sup> იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება, II, 31, იხ., <http://constcourt.ge/ge/legal-acts/judgments/saqartvelos-moqalaeebi-uchanauashvili-da-mixeil-sharashidze-saqartvelos-parlamentis-winaagmdeg.page>, [25.05.2017].

<sup>810</sup> იქვე 21.

<sup>811</sup> იქვე 18.

საკითხთა და წესების კომიტეტის წარდგინებით ამტკიცებს პარლამენტის ბიურო.

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ არაერთი კრიტიკა ისმის მოქმედ საარჩევნო სისტემასთან დაკავშირებით, არსებული მაჟორიტარული სისტემის გაუქმებისა თუ მისი შეცვლის მოთხოვნით, არაერთი მეცნიერისა თუ დეპუტატის მიერ ისმის განცხადებები, რომ მოქმედ კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზები არ იძლევა რეალურად შესაძლებლობას მაჟორიტარი დეპუტატი მოგვევლინოს ამა თუ იმ ტერიტორიულ ერთეულში მცხოვრები ამომრჩევლის წარმომადგენლად.<sup>812</sup>

კრიტიკა ისმის, ასევე მოქმედ შერეულ სისტემასთან დაკავშირებითაც და მათი ნაწილი მიზანშეწონილად მიიჩნევს მაჟორიტარული სისტემის გაუქმებას. თუმცა, ამ იდეას, საკმაოდ ბევრი მოწინააღმდეგეც ჰყავს. შესაბამისად, ავტორთა ერთი ნაწილი, გამოსავალს ორპალატიანი პარლამენტის იმპლემენტირებაში ხედავს, სადაც ქვედა პალატა დაკომპლექტდება პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე, ხოლო სენატი – მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე.<sup>813</sup>

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შესაძლოა სენატორი არ იყოს მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული დეპუტატი, თუმცა, საქართველოში მოქმედი საარჩევნო სისტემის პირობებში, ის ყველაზე უფრო ახლოს დგას ტერიტორიული ერთეულებში მცხოვრები ამომრჩევლების წარმომადგენლობის უზრუნველყოფ სისტემასთან.

## 9.8. საპარლამენტო კონტროლი ქართულ საკანონმდებლო სივრცეში

### 9.8.1. საპარლამენტო კონტროლის კონსტიტუციური საფუძველები

სახელმწიფო კონტროლის მოქმედ სისტემაში წამყვანი ადგილი უკავია სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების კონტროლს. პარლამენტის მიერ განხორციელებული კონტროლი, სხვა ორგანოების საკონტროლო საქმიანობისგან განსხვავებით, უნივერსალური ხასიათით გამოირჩევა, რაც იმაში მდგომარეობს, რომ ფაქტობრივად არ არსებობს სახელმწიფო საქმიანობის სფერო, რომელიც პირდაპირი თუ არაპირდაპირი გზით მის კონტროლს არ ექვემდებარებოდეს.<sup>814</sup> თუმცა, უნდა ითქვას, რომ მთავრობის

<sup>812</sup> იხ., <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=29420> [25.05.2017]

<sup>813</sup> იხ., ავთანდილ დემეტრაშვილის პოზიცია იხ., <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/404811-avthandil-demetrashvili-dzalian-kargi-iqneba-thu-2020-tslidan-chven-gadavalth-orpalatian-parlamentze.html?ar=A>, [25.05.2017].

<sup>814</sup> *მელქაძე ო.*, სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი IV, გამომცემლობა „უფლება“, თბილისი 1996, 38.



საქმიანობის კონტროლი კიდევ უფრო განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა. მიუხედავად იმისა, რომ საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები საკმაოდ შეზღუდული სახით არის წარმოდგენილი.<sup>815</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას.<sup>816</sup> მთავრობა ანგარიშვალდებულებულია პარლამენტის წინაშე. საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის თანახმად კი, საქართველოს პარლამენტი ... განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას.

კონსტიტუციის 48-ე მუხლის იდენტურ შინაარსს შეიცავს ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტი. საქართველოს პარლამენტის სტატუსსა და უფლებამოსილებებს, კონსტიტუციური კანონის პროექტის თანახმად, ნაცვლად 48-ე მუხლისა, განსაზღვრავს 36-ე მუხლის პირველი პუნქტი. აღნიშნული ნორმის თანახმად, „საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს.“<sup>817</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის დღეს მოქმედი რედაქცია ადგენს, რომ საპარლამენტო კონტროლის ობიექტი მთავრობის საქმიანობაა და ის ხორციელდება კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში. თავის მხრივ, საქართველოს კონსტიტუციაში გაწერილია კონტროლის ტრადიციული მექანიზმები როგორცაა საპარლამენტო კითხვა და შეკითხვა,<sup>818</sup> მთავრობისთვის ნდობისა<sup>819</sup> და უნდობლობის გამოხცადება,<sup>820</sup> იმპიჩმენტი,<sup>821</sup>

<sup>815</sup> თევდორაშვილი გ., საქართველოს მმართველობის ფორმა, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენხილაძე გ., ჭილაძე ნ., გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2017, 137.

<sup>816</sup> იდენტური შინაარსის არის საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტით შემოთავაზებული საქართველოს კონსტიტუციის 54-ე მუხლის პირველი პუნქტი. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].

<sup>817</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“. იხ., პროექტით განსაზღვრული საქართველოს კონსტიტუციის 36-ე მუხლის პირველი პუნქტის ახალი რედაქცია. პროექტი შესაძლებელია იხილოთ ვებგვერდზე: <http://constitution.parliament.ge/proeqti>, [25.05.2017].

<sup>818</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლი.

<sup>819</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლი.

<sup>820</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 80-ე მუხლი.

<sup>821</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 63-ე და 64-ე მუხლები.

საგამოძიებო თუ სხვა სახის დროებითი კომისიების შექმნა,<sup>822</sup> სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობა და უფლებამოსილებები...<sup>823</sup>

აღნიშნული მექანიზმები, რა თქმა უნდა, გვხვდება ასევე ინიცირებულ კონსტიტუციური კანონის პროექტში. თუმცა, კონკრეტულ შემთხვევებში, კონკრეტული მექანიზმები, რიგ შემთხვევებში ახლებურად არის ჩამოყალიბებული. ასე მაგალითად, გარკვეულწილად ცვლილება განიცადა უნდობლობის კონსტრუქციულმა ვოტუმმა, დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნისა და შეკითხვით მიმართვის საკითხებმა, რომელთა თაობაზეც, სადისერტაციო ნაშრომის კვლევის ობიექტის ფარგლებში, დაწვრილებით იქნება მსჯელობა ნაშრომის შესაბამის ნაწილებში.

### 9.8.2. საპარლამენტო კონტროლის საკანონმდებლო საფუძვლები

საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის თანახმად, საპარლამენტო კონტროლი კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში ხორციელდება. თუმცა, მთელი რიგი პროცედურული წესები გაწერილია სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტებში. საქართველოში, საპარლამენტო კონტროლის შესახებ ერთიანი, კონსოლიდირებული კანონი არ არის მიღებული და ისინი სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტებშია გადანაწილებული.

„სახელმწიფო აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონი“ განსაზღვრავს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სტატუსს, უფლებამოსილებებს, საქმიანობის წესს. მთავრობის მიმართ ნდობა უნდობლობის გამოცხადების პროცედურები მართალია, პრაქტიკულად მთლიანად კონსტიტუციის ტექსტშია გაწერილი, თუმცა პროცედურების ტექნიკური მხარე „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონშია განსაზღვრული. 2005 წელს ძალადაკარგულად იქნა გამოცხადებული 1996 წლის 17 აპრილის კანონი „საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის შესახებ“.<sup>824</sup>

### 9.8.3. საპარლამენტო კონტროლის სარეგლამენტო საფუძვლები

საპარლამენტო კონტროლი კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში ხორციელდება, თუმცა მისი განხორციელების პროცედურები ყველაზე უფრო დეტალურად სწორედ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტშია გაწერილი.

<sup>822</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 56-ე მუხლი.

<sup>823</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 97-ე მუხლი.

<sup>824</sup> იხ., 2005 წლის 25 ნოემბრის საქართველოს კანონი „საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის შესახებ“ საქართველოს კანონის ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ“.

საქართველოს კონსტიტუციის საფუძველზე, საქართველოს პარლამენტის VIII კარშია გაწერილი საქართველოს პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციები.

მოცემულ კარში შემავალ XXXIX თავში, განსაზღვრულია საპარლამენტო კონტროლის ფორმები კერძოდ, საპარლამენტო კითხვა და შეკითხვა, სამთავრობო საათის მექანიზმი.

მომდევნო XL თავში საუბარია პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების თანამდებობის პირთა საქმიანობის კონტროლზე, მათი უფლებამოსილებების შეწყვეტასა და თანამდებობიდან გადაყენებაზე.

ამავე თავის პირველივე, 227-ე მუხლში განსაზღვრულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის კონტროლი. საქართველოს პარლამენტი ყოველწლიურად იღებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს.<sup>825</sup> თავის მხრივ, „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური არის სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს აუდიტს.<sup>826</sup> სამსახურის ძირითადი მიზნებია ხელი შეუწყოს სახელმწიფო სახსრების, სახელმწიფოს სხვა მატერიალური ფასეულობების ხარჯვისა და გამოყენების კანონიერების, მიზნობრიობის დაცვასა და ეფექტურობას, ეროვნული სიმდიდრის, სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთრების დაცვას, ასევე საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას.<sup>827</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 227-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წინასწარი და სრული ანგარიშის წარდგენის დროს წელიწადში ორჯერ წარადგენს მოხსენებას საქართველოს მთავრობის ანგარიშის თაობაზე, ხოლო წელიწადში ერთხელ – თავისი საქმიანობის ანგარიშს.

ამავე, XL თავში და კერძოდ 231-ე – 232-ე მუხლებში განსაზღვრულია საქართველოს პარლამენტის მიერ (მათ შორის) საქართველოს მთავრობის წევრისთვის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების წესი.

მომდევნო XLI თავი აწესრიგებს პარლამენტის მიერ მიღებული და აღმასრულებელი ხელისუფლების ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლს. საკითხი, რომელიც თანამედროვე ქართულ რეალობაში არ გამოირჩევა აქტუალობით, თუმცა კი, უმნიშვნელოვანესი დანიშნულების მატარებელია.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის ნდობისა და უნდობლობის გამოცხადების საკითხი<sup>828</sup>

<sup>825</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 92-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>826</sup> „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>827</sup> „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლი.

<sup>828</sup> საკითხი, თუ რამდენად განეკუთვნება ნდობა და უნდობლობის საკითხი საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმებს და რამდენად უნდა იყოს წინამდებარე სადისერტაციო ნაშრომის

გაწერილია არა VIII კარში,<sup>829</sup> არამედ VII კარში, რომელიც აწესრიგებს პარლამენტის ურთიერთობას საქართველოს პრეზიდენტთან, საქართველოს მთავრობასთან, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკასთან და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან. საქართველოს კონსტიტუციითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებულ თანამდებობის პირთა არჩევა (დანიშვნაზე თანხმობის მიცემა). მოცემულ კარში შემავალი XXXVI თავი განსაზღვრავს, კონკრეტულად პარლამენტის ურთიერთობას მთავრობასთან და სწორედ რეგლამენტის ამ თავში არის რეგლამენტირებული მთავრობისთვის ნდობის, უნდობლობის, მთავრობის ცალკეული წევრისთვის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხის დასმის, პრემიერ-მინისტრის მიერ წელიწადში ერთხელ, საშემოდგომო სესიის პლენარული სხდომების პირველივე კვირაში სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის წარდგენა და ა.შ.

### 9.9. მთავრობის საქმიანობა როგორც საპარლამენტო კონტროლის ობიექტი

საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს. იმავე მუხლის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი გვევლინება მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის განმხორციელებელ სახელისუფლებო განშტოებად.

საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოს უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას.<sup>830</sup>

საქართველოს კონსტიტუცია საქართველოს მთავრობის კომპეტენციური არეალის გარდა უფლებამოსილებების კონკრეტულ საკითხებს არ ჩამოთვლის და საკითხს მიანდობს საქართველოს კანონს „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“.

---

კვლევის ერთ-ერთი ობიექტი, უკვე განხილულ იქნა. ამდენად მასზე, ნაშრომის ამ ნაწილში, დამატებითი მსჯელობა არ იქნება წარმოდგენილი.

<sup>829</sup> კარი, რომელიც დასათაურებულია – „საქართველოს პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციები“.

<sup>830</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტი, ასევე „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლი. როგორც აღინიშნა, მსგავსი შინაარსის არის საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტით შემოთავაზებული საქართველოს კონსტიტუციის 54-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

აღნიშნული კანონის თანახმად, მთავრობა უფლებამოსილებების განხორციელებისას ხელმძღვანელობს სამთავრობო პროგრამით,<sup>831</sup> რომელსაც მთავრობა წარუდგენს პარლამენტს.<sup>832</sup>

მთავრობა აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს სამინისტროების, მათი მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების, მთავრობის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური დანიშნულების გასამხედროებული დაწესებულების, აგრეთვე სპეციალური დანიშნულების სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების მეშვეობით.<sup>833</sup>

საქართველოს მთავრობა საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ ფარგლებში კოორდინაციას უწევს და აკონტროლებს სამინისტროების, სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებებისა და სპეციალური დანიშნულების გასამხედროებული დაწესებულების საქმიანობას, გარდა საქართველოს პროკურატურის საქმიანობისა; შეიმუშავებს სამთავრობო პროგრამას; მონაწილეობს ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში; მართავს სახელმწიფო ქონებას; შეიმუშავებს უმუშევრობის შემცირებისა და ლიკვიდაციის სახელმწიფო პროგრამებს და უზრუნველყოფს მათ განხორციელებას; უზრუნველყოფს ერთიანი სახელმწიფო სამიგრაციო და საიმიგრაციო პოლიტიკის განხორციელებას; უზრუნველყოფს განათლებისა და მეცნიერების სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებას, ზოგადი, პროფესიული და უმაღლესი განათლების სრულყოფას; უზრუნველყოფს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის, მოსახლეობის ეკოლოგიური უსაფრთხოების სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებას; ორგანიზებას უწევს ბუნებრივი რესურსების დაცვას და რაციონალურ გამოყენებას; ახორციელებს ქვეყნის საგარეო პოლიტიკას; საქართველოს პრეზიდენტს მიმართავს წარდგინებით საქართველოს ელჩებისა და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების დანიშვნისა და გათავისუფლების შესახებ; ითანხმებს სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩების მიღებისა და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციის საკითხებს; იღებს ზომებს ქვეყნის თავდაცვისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად; ამტკიცებს საჯარისო წესდებებს, საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს საქართველოს სამხედრო დოქტრინისა და საქართველოს სამხედრო ძალების აღმშენებლობის კონცეფციის პროექტებს; ამტკიცებს საქართველოს სამხედრო ძალების აღმშენებლობის, გამოყენებისა

<sup>831</sup> იხ., „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>832</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლი.

<sup>833</sup> იხ., „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი.

და მობილიზაციის გეგმებს, აგრეთვე ქვეყნების ეკონომიკის სამობილიზაციო გეგმებს; ამტკიცებს ქვეყნის ტერიტორიის სამხედრო-ოპერატიულ გეგმებსა და საქართველოს სამოქალაქო თავდაცვის გეგმებს; უზრუნველყოფს საქართველოს სამხედრო ძალების ფინანსური საშუალებებით, საბრძოლო ტექნიკითა და სხვა მატერიალურ-ტექნიკური საშუალებებით აღჭურვას; იღებს ზომებს კანონიერების უზრუნველსაყოფად, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების, საკუთრებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დასაცავად, უზრუნველყოფს დამნაშავეობასთან ბრძოლას; უზრუნველყოფს სახელმწიფო საზღვრის დაცვის ღონისძიებების განხორციელებას და ა.შ.<sup>834</sup>

ზემოაღნიშნულ და კანონმდებლობით განსაზღვრულ სხვა საკითხებთან მიმართებაში განხორციელებულ საქმიანობასთან დაკავშირებით პარლამენტი აღჭურვილია კომპეტენციით განახორციელოს საპარლამენტო კონტროლი კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში.

## 9.10. ნდობის ვოტუმი საქართველოს ბიკამერალურ პარლამენტში

### 9.10.1. ნდობის ვოტუმის კონსტიტუციური საფუძვლები

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციით საქართველოში მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელი იქნა შემოღებული და არ არსებობდა მთავრობა როგორც კოლეგიური ორგანო. შესაბამისად კონსტიტუციის ტექსტი არ ითვალისწინებდა მთავრობის მიმართ ნდობის ვოტუმის ინსტიტუტს.

2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის საფუძველზე საქართველოში განხორციელდა მასშტაბური რეფორმა, რომლის შედეგადაც არსებული საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი სახეურად საპრეზიდენტო მოდელმა ჩაანაცვლა. გამომდინარე აღნიშნულიდან, შეიცვალა, ასევე, მთავრობის ფორმირების პროცედურა და დაინერგა ნდობა-უნდობლობის მექანიზმი. 2010 წელს საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელდა კიდევ ერთი მასშტაბური რეფორმა, რომლის შედეგადაც, მთავრობის ფორმირების პროცესში საქართველოს პარლამენტის ჩართულობის ხარისხი კიდევ უფრო გაიზარდა.

ნდობის ვოტუმი საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლშია გაწერილი, რომლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნიდან 7 დღის ვადაში წამოაყენებს პარლამენტის არჩევნებში საუკეთესო შედეგების მქონე საარჩევნო სუბიექტის მიერ მისთვის წარდგენილ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას“. თავის მხრივ, პრემიერმინისტრობის კანდიდატი 7 დღის ვადაში შეარჩევს მინისტრთა კანდიდატურებს და საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის

<sup>834</sup> იხ., „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლი.

შემადგენლობას ნდობის მიაღებად. მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად წარდგენილი უნდა იქნეს სამთავრობო პროგრამა. საქართველოს პარლამენტი მთავრობის შემადგენლობის წარდგენიდან 7 დღის ვადაში განიხილავს და კენჭს უყრის მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების საკითხს.<sup>835</sup>

კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი მთავრობის შემადგენლობის წარდგენიდან 7 დღის ვადაში განიხილავს და კენჭს უყრის მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხს. ნდობის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა.

მართალია, ზემოაღნიშნული კონსტიტუციური ნორმა განმარტავს, რომ პარლამენტი წარედგინება როგორც მთავრობის შემადგენლობა, ასევე, სამთავრობო პროგრამა, თუმცა, პარლამენტის მიერ ნდობის გამოცხადება ხდება მხოლოდ მთავრობის შემადგენლობისთვის.<sup>836</sup> აქვე აღსანიშნავია, კონსტიტუციის 81<sup>1</sup> მუხლის პირველი პუნქტი, სადაც საუბარია ნდობის გამოცხადებაზე, როგორც მთავრობის შემადგენლობის, ასევე, სამთავრობო პროგრამისთვის.<sup>837</sup>

თუ მთავრობის შემადგენლობამ, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ვადაში, ვერ მიიღო ნდობა, განმეორებით ეყრება კენჭი იმავე ან განახლებულ შემადგენლობას. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 201-ე მუხლის მე-8 პუნქტის თანახმად, „ამის უზრუნველსაყოფად, საქართველოს პრეზიდენტი ნიშნავს, საარჩევნო სუბიექტებთან და ფრაქციებთან კონსულტაციების თარიღს და ხვდება საამისოდ უფლებამოსილ პირებს.

თუ ვერ მოხერხდება ახალი კანდიდატის წარდგენა ან ნდობას ვერ გამოუცხადებს პარლამენტი მთავრობის შემადგენლობას, საქართველოს პრეზიდენტი 7 დღის ვადაში პრემიერმინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებს

---

<sup>835</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტები. განსხვავებით, 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციურ ცვლილებებამდე, საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლი მოითხოვდა, რომ ნდობის გამოცხადება მომხდარიყო, როგორც მთავრობის შემადგენლობისთვის, ასევე, სამთავრობო პროგრამისთვის. როგორც ვხედავთ, მე-80 მუხლის მე-4 პუნქტი პირდაპირ, მხოლოდ მთავრობის შემადგენლობისთვის ითხოვს ნდობის გამოცხადებას. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციის 81<sup>1</sup> მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი ნდობას უცხადებს, როგორც მთავრობის შემადგენლობას, ასევე, სამთავრობო პროგრამას. როგორც ცნობილია, კონსტიტუციის 81<sup>1</sup> მუხლი 2013 წლის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან უნდა შეცვლილიყო, თუმცა, ამოქმედებამდე განხორციელდა ცვლილება, და ნორმა დარჩა უცვლელი.

<sup>836</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტის 2014 წლის 26 ნოემბრის № 27-რს დადგენილება „საქართველოს მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების შესახებ“.

<sup>837</sup> აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის 9 მაისის № 3606-რს დადგენილება დასათაურებულია როგორც „საქართველოს პარლამენტის დადგენილება საქართველოს მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების შესახებ“. ამგვარადვე დასათაურებულია საქართველოს პარლამენტის 2014 წლის 26 ივლისის № 2552-რს დადგენილება.

2/5-ის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას.<sup>838</sup> თავის მხრივ, პრეზიდენტის მიერ წამოყენებული კანდიდატი შეარჩევს მთავრობის წევრებს და წარუდგენს პარლამენტს. თუ ამჯერადაც პარლამენტმა ვერ გამოუცხადა ნდობა მთავრობის შემადგენლობას, საქართველოს პრეზიდენტი დაითხოვს პარლამენტს და ნიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.

კონსტიტუციის მე-80 მუხლს მე-2 პუნქტის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებს „საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო სუბიექტის მიერ მისთვის წარდგენილ ... კანდიდატურას“. როგორც ნორმიდან იკითხება, მითითება კეთდება საარჩევნო სუბიექტზე და არა, იგივე, პოლიტიკურ სუბიექტზე, რომელზეც საუბარია კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტში.<sup>839</sup> საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ მე-2 მუხლის „რ“ ქვეპუნქტი განმარტავს საარჩევნო სუბიექტის ტერმინს – „შესაბამისი საარჩევნო კომისიის მიერ რეგისტრირებული პარტია, საარჩევნო ბლოკი ან ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფი, საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრობის ან საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის კანდიდატი“.

მიუხედავად იმისა, რომ გარკვეული პროცედურების შემდეგ, შესაძლებელია ფრაქციებთან კონსულტაცია, თავდაპირველად, კანდიდატის წარდგენის უფლებამოსილება ეკუთვნის სწორედ საარჩევნო სუბიექტს – შესაბამისად, მოცემულ შემთხვევაში პარტიას ან ბლოკს და არა, მაგალითად, მაჟორიტარებისგან შექმნილ ფრაქციას.

საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტით, იცვლება ნდობის გამოცხადების მომწესრიგებელი პროცედურული წესები. „პარლამენტი მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნიდან, მთავრობის გადაყენებიდან ან პრემიერ-მინისტრის გადადგომიდან ან უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტიდან 2 კვირის ვადაში ნდობას უცხადებს პარლამენტის არჩევნებში გამარჯვებული პოლიტიკური პარტიის მიერ წამოყენებული პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ მთავრობას. მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად პარლამენტს წარედგინება სამთავრობო პროგრამა. ნდობის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა. თუ პარლამენტმა მთავრობას დადგენილ ვადაში ნდობა არ გამოუცხადა, საქართველოს პრეზიდენტი შესაბამისი ვადის ამოწურვიდან არაუადრეს 2 და არაუგვიანეს 3 კვირისა

<sup>838</sup> თუ პარლამენტის წევრთა სხვადასხვა შემადგენლობა 2 კანდიდატურას წარმოადგენს, პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებს იმ კანდიდატურას, რომელიც უფრო მეტმა პარლამენტის წევრმა წარმადგინა, ხოლო წარმდგენთა თანაბარი რაოდენობის შემთხვევაში – ერთ-ერთ წარდგენილ კანდიდატურას. იხ., საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-6 პუნქტი.

<sup>839</sup> აღნიშნული ნორმის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ახალარჩეულ უმაღლეს საბჭოში წარმოდგენილ პოლიტიკურ სუბიექტებთან კონსულტაციის შემდეგ, საქართველოს მთავრობის წინასწარი თანხმობით, უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას.“



დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნებს. რიგგარეშე არჩევნები იმართება არჩევნების დანიშნიდან მესამოცე დღეს. საქართველოს პრეზიდენტი არ დაითხოვს პარლამენტს და არ დანიშნავს პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნებს, თუ პარლამენტი ამ მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრული ვადის ამოწურვიდან 2 კვირის ვადაში სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობას გამოუცხადებს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტის მიერ წამოყენებული პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ მთავრობას. მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებიდან 3 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშნიდან 3 დღის ვადაში - მინისტრებს. თუ საქართველოს პრეზიდენტი დადგენილ ვადაში არ დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, იგი დანიშნულად ჩაითვლება.<sup>840</sup>

### 9.10.2. ნდობის ვოტუმში ჩართული პალატები

საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის თანახმად, პარლამენტის ქვედა პალატა სრულად პროპორციული წესით არჩეული წევრებისგან დაკომპლექტდება. ხოლო ზედა პალატასთან დაკავშირებით, მართალია მუხლი დეტალურად არ განსაზღვრავს, მაგრამ მაინც შეიძლება ითქვას, რომ საარჩევნო სისტემა შერეულია, სადაც ტერიტორიული ერთეულებიდან არჩეულ წარმომადგენლებთან ერთად 5 წევრს დანიშნავს პრეზიდენტი.

ქართველმა კანონმდებელმა ბიკამერალური პარლამენტის ზედა პალატას მიანიჭა სტატუსი, რომელმაც ქვეყნის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში, ერთგვარად, უკეთ უნდა უზრუნველყოს ტერიტორიული ერთეულების ინტერესების წარმოჩენა.

თანამედროვე მსოფლიო პრაქტიკაში ერთმანეთისგან განასხვებენ ბიკამერალური პარლამენტის ორ ძირითად სახესხვაობას – ერთი სადაც ძლიერი ზედა პალატა გვხვდება და მეორე, სადაც მას, ქვედა პალატასთან შედარებით, მცირე უფლებამოსილებები აქვს.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლი საუბრობს თითოეული პალატის ფორმირების საფუძვლებზე და არაფერს ამბობს კომპეტენციების შესახებ.<sup>841</sup> გამომდინარე აღნიშნულიდან, საკმაოდ რთულია განსაზღვროთ თითოეული პალატის უფლებამოსილება მხოლოდ არსებული მე-4 მუხლის დანაწილის

<sup>840</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“. იხ., პროექტით განსაზღვრული საქართველოს კონსტიტუციის 56-ე მუხლის პირველი პუნქტის ახალი რედაქცია. პროექტი შესაძლებელია იხილოთ ვებგვერდზე: <http://constitution.parliament.ge/proeqti>, [25.05.2017].

<sup>841</sup> არაფერია ნათქვამი პალატების კომპეტენციების თაობაზე, ასევე, საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტშიც. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].

საფუძველზე. თავის მხრივ, არსებული ერთგვარი საკანონმდებლო ვაკუუმი, საშუალებას იძლევა ბიკამერალური სისტემის იმპლემენტირებისას განისაზღვროს, თუ რა ფუნქციებით უნდა აღიჭურვოს თითოეული პალატა. აღნიშნულ ფაქტამდე კი მიზანშეწონილია საზოგადოების წევრების, პოლიტიკური სუბიექტების, სხვადასხვა პროფესიული ფენების მაქსიმალური ჩართულობის უზრუნველყოფა და ფართო მასშტაბიანი დისკუსიის გამართვა.

საქართველოში განხორციელებულ კვლევების ანალიზის შედეგად, ადვილად შესაძრწევია ტენდენცია, რომელიც მიმართულია ბიკამერალური პარლამენტის შემოდების შემთხვევაში, სენატისთვის, რესპუბლიკის საბჭოსთან შედარებით, უფრო სუსტი უფლებამოსილებების აღჭურვისკენ.

ქართველ მეცნიერ-პრაქტიკოსებში ერთგვარი უპირატესობით სარგებლობს შედარებით სუსტი უფლებამოსილებებით აღჭურვილი სენატის იდეა. ასე მაგალითად, ავთანდილ დემეტრაშვილის მიერ საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში მომზადებული კონსტიტუციის ცვლილებათა სამუშაო ვარიანტი (რომელიც ორპალატიან პარლამენტს ითვალისწინებდა), შემოთავაზებული იყო ბიკამერალური პარლამენტი სუსტი ზედა პალატით.<sup>842</sup> პროექტის თანახმად, „საკანონმდებლო ხელისუფლებას საქართველოში ახორციელებს საქართველოს ეროვნული კრება, რომელიც ორი პალატის – რესპუბლიკის საბჭოსა და სენატისგან შედგება“.<sup>843</sup> იმავე მუხლის მეორე პუნქტის თანახმად, „საქართველოს ეროვნული კრება არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობას და ახორციელებს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებებს“.<sup>844</sup>

მართალია, მოცემულ მუხლში აღნიშნულია, რომ მთავრობა პასუხისმგებელია ეროვნული კრების წინაშე, თუმცა მთავრობის ფორმირებასა და ნდობის გამოცხადების პროცედურაში მხოლოდ რესპუბლიკის საბჭო მონაწილეობს. პროექტის თანახმად, მთავრობის წარდგენიდან ერთი კვირის ვადაში რესპუბლიკის საბჭო კენჭს უყრის მთავრობის შემადგენლობისა და სამთავრობო პროგრამისთვის ნდობის გამოცხადების საკითხს. ნდობა გამოცხადებულია, თუ ამ წინადადებას მხარი დაუჭირა რესპუბლიკის საბჭოს სრული შემადგენლობის უმრავლესობამ.<sup>845</sup>

<sup>842</sup> თუმცა, განსაზღვრულ კანონპროექტებთან დაკავშირებით სენატის უფლებამოსილებები სუსტი არ არის.

<sup>843</sup> იხ., ავთანდილ დემეტრაშვილის მიერ საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში მომზადებული კონსტიტუციის ცვლილებათა სამუშაო ვარიანტი, რომელიც ორპალატიან პარლამენტს ითვალისწინებს. პროექტი იხ., *დემეტრაშვილი ა.*, საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრი, ბათუმი 2012, 175.

<sup>844</sup> *იქვე*, 175.

<sup>845</sup> *იქვე*, 192-193.

მსგავსი პოზიციას დაფიქსირებული ავტორთა მიერ მომზადებულ კვლევაში, რომელიც ბიკამერალიზმის დილემებს უკავშირდება. ავტროებს მიაჩნიათ, რომ დამკვიდრებული უცხოური პრაქტიკისა და რესპუბლიკის საბჭოს ფორმირების თავისებურებების გათვალისწინებით, 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, რამდენადაც ის წარმოადგენს პროპორციული წესით არჩეულ დეპუტატთა წარმომადგენლობას, რომელიც პოლიტიკური კონფიგურაციის სარკეა.<sup>846</sup> „მოსახლეობა, რესპუბლიკის საბჭოს დეპუტატების არჩევით, არჩევანს აკეთებს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე, რადგანაც მთავრობის დამტკიცებაში მთავარი როლი ტრადიციულად სწორედ ქვედა პალატას ეკისრება.“<sup>847</sup>

ეროვნული საბჭოს წინაშე<sup>848</sup> იყო პასუხისმგებელი მთავრობის თავმჯდომარე ე.წ. რესპუბლიკელების მიერ, 1994 წელს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიისთვის წარდგენილი პროექტის 125-ე მუხლის თანახმად, და ვალდებული იყო გადაამდგარიყო თუ დაკარგავდა ნდობას.

ზემოდ განხილული მიდგომები შესაძლოა საზღვარგარეთის ქვეყნებში არსებული ტენდენციების გამოძახილს წარმოადგენს, რომლის თანახმადაც გაცილებით უფრო გავრცელებულია ბიკამერალური სისტემები სუსტი ზედა პალატით და სადაც ეს უკანასკნელი, როგორც წესი არ მონაწილეობს მთავრობის ფორმირების პროცესში.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, რესპუბლიკის საბჭო აირჩევა პროპორციული წესით, ხოლო სენატი შედგება აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებსა და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისგან.<sup>849</sup> მართალია, ნორმა არ ადგენს რომ სენატი უნდა დაკომლექტდეს მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე, თუმცა, დღეს მოქმედი საარჩევნო სისტემიდან და კონსტიტუციის ზემოაღნიშნული ნორმის საფუძველზე შესაძლებელია ამგვარი შინაარსის ამოკითხვაც.

<sup>846</sup> იხ., *ეურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუნუკური ა.*, ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 80.

<sup>847</sup> *იქვე*, 80.

<sup>848</sup> კონსტიტუციის პროექტის 46-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, საქართველოს რესპუბლიკაში უმაღლეს წარმომადგენლობით ხელისუფლებას ახორციელებს „საქართველოს პარლამენტი“, რომელიც შედგება ეროვნული საბჭოსა და სენატისგან. იხ., ე.წ. რესპუბლიკელების პროექტი.

<sup>849</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი. მსგავსი შინაარსის არის, საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტით შემოთავაზებული საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის პირველი პუნქტი. პროექტი იხ., ვებგვერდი: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].

თუ დავაკვირდებით საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედ რედაქციას, ნდობის გამოცხადების პროცედურა პოლიტიკური პროცესია და მასში გადამწყვეტი მნიშვნელობა პოლიტიკური სუბიექტების ნებას ენიჭება.

ასე მაგალითად, 2013 წელს ამოქმედებულ რედაქციამდე, კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-2 პუნქტი აცხადებდა, რომ „საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის გადადგომის, გადაყენების ან უფლებამოსილების მოხსნიდან 7 დღის განმავლობაში საპარლამენტო ფრაქციებთან კონსულტაციის შემდეგ შეარჩევს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას...“. მართალია საპარლამენტო ფრაქციებზე მითითებას აღარ აკეთებს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია და საპარლამენტო არჩევნებში საუკეთესო შედეგების მქონე სუბიექტს ავალებს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წამოყენებას, თუმცა აღნიშნული სუბიექტიც, კავშირშია პოლიტიკურ პარტიასთან თუ ბლოკთან.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შესაძლოა, ქართულ საკანონმდებლო ლოგიკასთან კავშირში იყოს ის, რომ მხოლოდ პროპორციული წესით დაკომპლექტებული რესპუბლიკის საბჭო იღებდეს მონაწილეობას მთავრობის ფორმირებასა და მის მიმართ ნდობის გამოცხადების პროცედურაში.

ნდობის გამოცხადების კენჭისყრაში ჩართული სუბიექტებიც მიუთითებს, რომ კენჭისყრაც პირდაპირ დაკავშირებულია პოლიტიკურ სუბიექტებთან. ასე მაგალითად, 2010 წლის 04 ივლისის ნდობის ვოტუმში<sup>850</sup> სხდომას ესწრებოდა 111 დეპუტატი, აქედან მომხრე იყო 102 დეპუტატი და 7-მა დეპუტატმა წინააღმდეგ მისცა ხმა. უნდა აღინიშნოს, რომ აღნიშნული 7 დეპუტატიდან 6 დეპუტატი იყო ფრაქცია – „ქრისტიან-დემოკრატების“ წევრი.<sup>851</sup> ხოლო, მე-7 დეპუტატი კი სხვა ფრაქციის წევრი იყო.<sup>852</sup>

მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების თაობაზე<sup>853</sup> 2012 წლის 25 ოქტომბრის კენჭისყრის დროს მონაწილეობა მიიღო 142-მა დეპუტატმა, აქედან 88 მომხრე იყო და 54-მა წინააღმდეგი დააფიქსირა. აღნიშნული კენჭისყრა ჩატარდა 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, ახლარჩეული პარლამენტის მიერ, სადაც საპარლამენტო ფრაქციები ჯერ კიდევ შექმნილი არ იყო. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ 54-ვე წევრი, რომელმაც ხმა წინააღმდეგ მისცა ერთ საპარლამენტო სუბიექტის – საარჩევნო ბლოკი – ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა - „მეტი სარგებელი ხალხის“ წევრები იყვნენ.

<sup>850</sup> ე.წ. ივანე მერაბიშვილის მთავრობა – საქართველოს მთავრობის შემადგენლობისათვის და სამთავრობო პროგრამისათვის „მეტი სარგებელი ხალხს“ ნდობის გამოცხადების საკითხი. 2010/07/04-ის კენჭისყრა №0955, 14:58 საათი.

<sup>851</sup> ფრაქციაში სულ 7 დეპუტატი ირიცხებოდა. ერთი დეპუტატი არ ესწრებოდა სხდომას.

<sup>852</sup> ჯონდი ბალათურია, ფრაქცია „ძლიერი საქართველოს“ წევრი. აღნიშნულ ფრაქციაში ჯამში 6 წევრი იყო გაერთიანებული და სხდომას მხოლოდ ჯონდი ბალათურია ესწრებოდა, რომელმაც ხმა წინააღმდეგ მისცა. ფრაქციის დანარჩენი წევრები სხდომას არ ესწრებოდნენ და შესაბამისად კენჭისყრაში მონაწილეობა არ მიუღიათ.

<sup>853</sup> ე.წ. ბიძინა ივანიშვილის მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადება

აღსანიშნავია, ასევე, საქართველოს მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების შესახებ<sup>854</sup> 2013 წლის 20 ივნისს ჩატარებული კენჭისყრა, სადაც წარდგენილი მთავრობის შემადგენლობას მხარი დაუჭირა 93-მა დეპუტატმა, ხოლო წინააღმდეგ 19-მა დეპუტატმა მისცა ხმა. აღნიშნული 19 დეპუტატი წარმოდგენდა სამ ფრაქციას,<sup>855</sup> რომელიც შედიოდა საპარლამენტო უმცირესობის შემადგენლობაში.

ასევე შეიძლება აღინიშნოს საქართველოს მთავრობის შემადგენლობისათვის 2014 წლის 24 ივლისის კენჭისყრის შედეგები (№07-1/107), სადაც 89 დეპუტატმა მხარი დაუჭირა სამთავრობო შემადგენლობას და არცერთს არ მუცია წინააღმდეგ ხმა. უნდა აღინიშნოს, რომ წარმოდგენილ შემადგენლობას 7-მა უფრაქციო დეპუტატმაც დაუჭირა მხარი. საპარლამენტო უმცირესობაში მყოფი ფრაქციის წევრები არ ესწრებოდნენ კენჭისყრას.

იგივე, 2015 წლის 9 მაისის კენჭისყრაში<sup>856</sup> წინააღმდეგი მისცა ხმა მხოლოდ ფრაქცია „ნაციონალურმა მოძრაობამ“ და ფრაქცია „თავისუფალმა დემოკრატებმა“.<sup>857</sup>

ზემოაღნიშნული სტატისტიკური მაჩვენებელი ცალსახად მეტყველებს იმაზე, რომ მთავრობის მიმართ ნდობის გამოცხადების პროცედურაში ხმის მიცემისას, გადამწყვეტი მნიშვნელობის არის პოლიტიკური სუბიექტის დამოკიდებულება, მისდამი კუთვნილება. შეიძლება ითქვას, რომ კენჭისყრაში მონაწილეობა და მხარდაჭერის საკითხი დამოკიდებული იყო ფრაქციისადმი კუთვნილებაზე და ფრაქციის მიერ კენჭისყრასთან დაკავშირებით დაკავებულ პოლიტიკურ პოზიციაზე.

შეიძლება, ორპალატიანი პარლამენტის შემოღებისა და რესპუბლიკის საბჭოს პროპორციული წესით, ხოლო სენატის მაჟორიტარებით დაკომპლექტების შემთხვევაში, გადამწყვეტი იქნება პარლამენტის წევრების ფრაქციული თუ პოლიტიკური სუბიექტისადმი კუთვნილება და არა მაჟორიტარი დეპუტატების განსხვავებული დამოკიდებულება.

დასკვნის სახით, უნდა ითქვას, რომ განსაკუთრებულ ყურადღებას და მიდგომას მოითხოვს, ბიკამერალური პარლამენტის შემოღების დაკავშირება ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საკითხთან და ტერიტორიული ერთეულების სტატუსთან, იმ უფლებამოსილებებთან, რომლითაც ისარგებლებენ ტერიტორიული ერთეულები (განსაკუთრებით ავტონომიური ერთეულები) პოლიტიკური (თუ სხვა სახის) შეთანხმების<sup>858</sup> შედეგად.

<sup>854</sup> ე.წ. ირაკლი ღარიბაშვილის „პირველი მთავრობა“, სამთავრობო პროგრამა „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“.

<sup>855</sup> 1. საპარლამენტო ფრაქცია – „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“; 2. „ნაციონალური მოძრაობა – მაჟორიტარები“; 3. „ნაციონალური მოძრაობა – რეგიონები“.

<sup>856</sup> ე.წ. ირაკლი ღარიბაშვილის მე-3 მთავრობა

<sup>857</sup> პ/გ თავისუფალი-დემოკრატები უკვე აღარ იყვნენ უმრავლესობის შემადგენლობაში.

<sup>858</sup> მაგალითად, როგორც ეს იტალიაშია ან ბოსნიასა და ჰერცეგოვინაში. თუმცა, ბოსნიასა და ჰერცეგოვინაში მხოლოდ უნდობლობის პროცედურაში მონაწილეობს ორივე პალატა, მაშინ როდესაც, ნდობას მხოლოდ ერთი პალატა უცხადებს მთავრობას, იხ., ბოსნიისა და

შესაძლოა, დღის წესრიგში იდგეს ძლიერი ზედა პალატის შემოღების საჭიროება, რომელიც აღჭურვილი იქნება ასევე კონსტიტუციის მე-80 მუხლით განსაზღვრულ ნდობის პროცედურაში მონაწილეობის უფლებამოსილებით. ბუნებრივია, ასეთი ვითარების განხილვაც სავსებით შესაძლებელია, მითუმეტეს, რომ მართალია როგორც საგამონაკლისო შემთხვევები, თუმცა ამგვარი პრეცედენტებიც არსებობს საზღვარგარეთის ქვეყანათა პრაქტიკაში. ამ თვალთახედვით, შესაძლებელია, აგრეთვე, იგივე, რუმინული მოდელის გაზიარება, სადაც მართალია, ზედა პალატა არ გვევლინება ძლიერ პალატად, იმ გაგებით რომ კანონშემოქმედებით პროცესში ქვედა პალატა სარგებლობს შედარებით უფრო მძლავრი უფლებამოსილებებით, თუმცა მაკონტროლებელ და, იგივე, ნდობა/უნდობლობის პროცედურებში ორივე პალატაა ჩართული.

## 9.11. უნდობლობის პროცედურა ქართულ ბიკამერალურ პარლამენტში

### 9.11.1. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის კონსტიტუციური საფუძვლები

„ქართულ საკონსტიტუციო სამართლებრივ-პოლიტიკურ აზროვნებაში, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის იდეის განვითარებასა და პრაქტიკაში დანერგვის სურვილს, ქვეყნის დამოუკიდებლობის ვადასთან მიმართებით, ხანგრძლივი ისტორია აქვს. ადგილი ჰქონდა როგორც მისი არსებობის უპირატესობათა თეორიულ დასაბუთებას, ასევე ნორმატიული ასახვის კონკრეტულ შეთავაზებებს“.<sup>859</sup> დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, კონსტიტუციის მიღებამდე და მომდევნო პერიოდშიც, არერთხელ დაისვა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის კონსტიტუციის ტექსტში ასახვის საკითხი<sup>860</sup> და მხოლოდ 2010 წლის რეფორმით გახდა შესაძლებელი მისი მიღება.

---

პერცოგოვინის კონსტიტუცია, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008.

<sup>859</sup> *ჯიბლაშვილი ზ.*, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი თანამედროვე ევროპაში და მისი ქართული გაგება, თბილისის ღია სასწავლო უნივერსიტეტი, თბილისი, 2016, 5.

<sup>860</sup> იხ., *ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნაღბანდოვი ალ., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ.*, საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის, საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, დემოკრატიისა და არჩევნების ხელშეწყობის საერთაშორისო ინსტიტუტი, თბილისი, 2005, 12, ასევე, *ჯიბლაშვილი ზ.*, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი თანამედროვე ევროპაში და მისი ქართული გაგება, თბილისის ღია სასწავლო უნივერსიტეტი, თბილისი, 2016, 30, ასევე, იხ., *ბაბუკი ვ.*, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, 2002, 153, ასევე იხ., *კა კაველიძის* სადისერტაციო ნაშრომი წარდგენილი დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად თემაზე: უნდობლობის ვოტუმის კონსტიტუციური მექანიზმი საქართველოში, თავი II.

კონსტიტუციის 81-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, პარლამენტი უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას. საკითხის აღძვრა შეიძლება მოითხოვოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 2/5-მა და საკითხი აღძრულად ჩაითვლება სიითი შემადგენლობის 1/2-ის მხარდაჭერის შემთხვევაში. საკითხის აღძვრის შემდეგ სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 2/5-ის მიერ კენჭი ეყრება პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის დასახელების საკითხს.<sup>861</sup>

პრეზიდენტი უფლებამოსილია წამოაყენოს წარმოდგენილი კანდიდატურა ან უარი განაცხადოს კანდიდატურის წამოყენებაზე. თუ პრეზიდენტი წამოაყენებს პარლამენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას, მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადება ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტებით დადგენილი წესით. თუ პრეზიდენტი უარს განაცხადებს კანდიდატურის წამოყენებაზე პარლამენტი კენჭს უყრის პრეზიდენტისათვის პრემიერ-მინისტრის იმავე კანდიდატურის წარდგენას. თუ აღნიშნულ საკითხს მხარი დაუჭირა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის 3/5-მა პრეზიდენტი ვალდებულია წამოაყენოს მისთვის წარდგენილი კანდიდატურა.<sup>862</sup>

პარლამენტის მიერ მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადება ჩაითვლება მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებად, რაც იწვევს მისი უფლებამოსილების შეწყვეტას.<sup>863</sup>

გარკვეულწილად იცვლება უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოცხადების მექანიზმები საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტში, სადაც მცირდება ვადები და იკვეცება პროცედურები. პროექტის თანახმად, „უნდობლობის საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტს. უნდობლობის საკითხის აღძვრასთან ერთად, ინიციატორები წამოაყენებენ პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს, ხოლო პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის ახალ შემადგენლობას. თუ პარლამენტი საკითხის აღძვრიდან არაუადრეს 7 და არაუგვიანეს 14 დღისა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობას გამოუცხადებს ახალ მთავრობას, უნდობლობა გამოცხადებულად ჩაითვლება. ახალი მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებიდან 3 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშნიდან 3 დღის ვადაში - მინისტრებს. თუ საქართველოს პრეზიდენტი დადგენილ ვადაში არ დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, იგი დანიშნულად ჩაითვლება. მთავრობას უფლებამოსილება უწყდება ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის

<sup>861</sup> პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წარუდგენლობა ნიშნავს უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის შეწყვეტას. იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>862</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტები.

<sup>863</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.



მომენტიდან. თუ პარლამენტი უნდობლობის საკითხის აღძვრის შემდეგ არ გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, დაუშვებელია პარლამენტის იმავე წევრთა მიერ მომდევნო 6 თვის განმავლობაში უნდობლობის საკითხის აღძვრა.“<sup>864</sup>

#### 9.11.2. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი საქართველოს ბიკამერალურ პარლამენტში

უნდობლობის ვოტუმი, ბუნებრივია პირდაპირ კავშირშია ნდობის გამოცხადების საკითხთან. რა თქმა უნდა, როგორც წესი, უნდობლობის პროცედურაში ჩართულობა დაკავშირებულია ნდობის ვოტუმთან და მასში მონაწილეობასთან. როგორც წესი, ნდობის პროცედურაში მონაწილე პალატა ჩართულია უნდობლობის პროცედურაშიც. თუმცა, გვხვდება წესიდან გამონაკლისებიც, როდესაც, მაგალითად, ბოსნია და ჰერცეგოვინაში ნდობის გამოცხადებაში მხოლოდ ერთი პალატაა ჩართული, ხოლო უნდობლობის გამოცხადება კი – ორივე პალატა. როგორც არაერთხელ აღინიშნა, ბოსნია და ჰერცეგოვინაში, კონსტიტუციის ტექსტი, ეთნიკურ ჯგუფებს შორის მომხდარი სისხლისმღვრელი კონფლიქტის დასასრულს დადებულ დეიტონის შეთანხმების შედეგებს უკავშირდება და მისი შინაარსი ამ შეთანხმებით არის განპირობებული. ბოსნია და ჰერცეგოვინაში მოქმედი ბიკამერალური სისტემა ქვეყანაში არსებული სხვადასხვა ტერიტორიული თუ ეთნიკურ ჯგუფების ინტერესების წარმომადგენლობის უზრუნველყოფას ემსახურება.

გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა, საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ უნდობლობის პროცედურაშიც (ნდობის ვოტუმის მსგავსად) უმეტესწილად ქვედა პალატა მონაწილეობს. ასევე, ზემოაღნიშნულმა ანალიზმა აჩვენა, რომ იმ ქვეყნებში სადაც მოქმედებს უნდობლობის კონსტრუქციული მექანიზმი (და არა დესტრუქციული) ზედა პალატა პრაქტიკულად არასდროს მონაწილეობს პროცესში. უნდა აღინიშნოს, რომ იმ პირობებში, როდესაც საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია ნდობა/უნდობლობის პროცედურას გარკვეულწილად პოლიტიკურ პროცესად აღიქვამს და მასში პოლიტიკური სუბიექტები, ფრაქცია და საარჩევნო სუბიექტები არიან ჩართულები, ლოგიკურია თუ უნდობლობის პროცედურაში მხოლოდ ქვედა პალატა იქნება ჩართული.

ავთანდილ დემეტრაშვილის მიერ წარდგენილი პროექტით, უნდობლობის პროცედურაში მხოლოდ რესპუბლიკის საბჭო მონაწილეობს. პროექტის თანახმად, „რესპუბლიკის საბჭოს წევრთა 15-კაციანი ჯგუფი უფლებამოსილია მოითხოვოს მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების

<sup>864</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. იხ., პროექტით განსაზღვრული საქართველოს კონსტიტუციის 57-ე მუხლის პირველი პუნქტის ახალი რედაქცია. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].



საკითხზე დადგენილების მიღება. რესპუბლიკის საბჭოს დადგენილება მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადების შეახებ უნდა შეიცავდეს ახალი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას. დადგენილების მიღებიდან არაუადრეს 14 და არაუგვიანეს 20 დღისა რესპუბლიკის საბჭო უფლებამოსილია დააყენოს კენჭისყრაზე ეს დადგენილება, რომელიც მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს რესპუბლიკის საბჭოს სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეხუთედისა.<sup>865</sup>

ქართულ რეალობაშიც, უნდობლობის პროცედურა უშუალო კავშირში უნდა იყოს ნდობის ვოტუმთან. სწორედ ის პალატა თუ პალატები უნდა მონაწილეობდნენ უნდობლობის გამოცხადების პროცედურაში, რომლებიც, თავის მხრივ, ჩართულნი არიან, ნდობის ვოტუმში. საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის შინაარსის გათვალისწინებით, რთულია ბოსნია და ჰერცეგოვინაში არსებული საგამონაკლისო წესის გაზიარება.

საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის შემდეგ პარლამენტი კენჭს უყრის და პრეზიდენტს წარუდგენს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას. იმავე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, იმ შემთხვევაში თუ პრეზიდენტი წამოაყენებს წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადება ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტებით დადგენილი წესით. აღნიშნული წესით მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადება ჩაითვლება მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებად, რაც იწვევს მისი უფლებამოსილების შეწყვეტას. ახალი პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის წევრთა დანიშვნა ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-8 პუნქტით დადგენილი წესით.

კონსტიტუციის 81-ე მუხლის ანალიზიდან როგორც იკვეთება, განსაზღვრულ ეტაპზე უნდობლობის პროცედურები უკავშირდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლში დადგენილ ნდობის პროცედურას.<sup>866</sup> უნდობლობა აღძრულ მთავრობას უნდობლობა მხოლოდ ახალი მთავრობისთვის ნდობის მინიჭების შემდეგ უცხადდება.

ყოველივე ზემოაღნიშნული კიდევ უფრო ურთიერთდაკავშირებულს ხდის საქართველო სკონსტიტუციის მე-80 და 81-ე მუხლებში გაწერილ ნდობისა და უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმებს. სწორედ ამიტომ, უნდობლობის ვოტუმის პროცედურაში ჩართული უნდა იყოს ის პალატა, რომელიც უფლებამოსილია, თავის მხრივ, ნდობა გამოუცხადოს მთავრობას.

<sup>865</sup> იხ., *დემეტრაშვილი ა.*, საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, 194.

<sup>866</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. იხ., პროექტით განსაზღვრული საქართველოს კონსტიტუციის 56-ე და 57-ე მუხლების ახალი რედაქცია. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].

თუ სხვადასხვა მიზეზთა გათვალისწინებით, კონსტიტუციური კანონმდებელი გადაწყვეტს, რომ ორივე პალატა იყოს ჩართული ნდობის პროცედურაში, შედეგად, უნდობლობის პროცედურაშიც ორივე პალატის თანამონაწილეობა უნდა იყოს უზრუნველყოფილი.

საქართველოს პარლამენტი, რომლის მიმართაც ანგარიშვალდებულია მთავრობა, წარმოადგენს ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს, სხვა უფლებამოსილებებთან ერთად, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს და კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას. უნდობლობის (კონსტრუქციული) ვოტში მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმას წარმოადგენს. ამ მექანიზმის პროცედურები (მცირე გამოწვევის გარდა)<sup>867</sup> პარლამენტის შიგნით მინდინარეობს და ამდენად განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს პარლამენტში წარმოდგენილი სუბიექტების, პოლიტიკური პარტიების პოზიციები.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტის მექანიზმი, განსხვავებით ტრადიციული უნდობლობის ვოტისგან, წარმოადგენს მთავრობის სტაბილურობის ელემენტს. ამ პროცედურის განსხვავებულობა მდგომარეობს იმაში, რომ პრემიერ-მინისტრისადმი უნდობლობის გამომხატველი რეზოლუცია ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევასთან ერთად უნდა იქნეს მიღებული. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტის ინსტიტუტი წარმოადგეს მექანიზმს, რომელიც კონსტიტუციურად ხელს უწყობს მთავრობის პოლიტიკურ სიმყარეს, იცავს იმ ოპოზიციური ფრაქციებისაგან, რომლებსაც აერთიანებთ მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის შეცვლის სურვილი და არა ალტერნატიული სამთავრობო პროგრამა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტში საშუალებას იძლევა, თავიდან იქნეს აცილებული ქვეყანაში ხშირი სამთავრობო კრიზისები, რაც, შესაბამისად, სახელმწიფოს პოლიტიკური სტაბილურობის წინა პირობაა.<sup>868</sup>

რა თქმა უნდა, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტში, საპარლამენტო უმცირესობისთვისაც წარმოადგენს ერთგვარ პოლიტიკურ ბერკეტს, თუმცა თუ სახელმწიფოში ფუნქციონირებს მყარი საპარლამენტო უმრავლესობა, ამგვარი იარაღის გამოყენების პერსპექტივა, პრაქტიკულად ნულს უტოლდება ხოლმე. ბუნებრივია, რაც უფრო ნაკლებად მყარია საპარლამენტო უმრავლესობა, მით უფრო მძლავრი ხდება ხოლმე ზემოაღნიშნული ბერკეტი.<sup>869</sup>

<sup>867</sup> მაგ., კონსტიტუციის 81-მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, პრეზიდენტი უფლებამოსილია უარი განაცხადოს წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წამოყენებაზე.

<sup>868</sup> *კვერენხილაძე გ.*, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, შურონალი „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, აპრილი 2012, 185-200, 197.

<sup>869</sup> იხ., ეკა კაველიძის სადისერტაციო ნაშრომი წარდგენილი დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად თემაზე: უნდობლობის ვოტის კონსტიტუციური მექანიზმი საქართველოში, 58-59.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ერთ-ერთი მთავარი განსხვავება დექტუქციულისგან, პრემიერ-მინისტრობისა და მთავრობის შემადგენლობის მემკვიდრის მიმართ ნდობის გამოცხადებაში გამოიხატება. ამდენად, მხოლოდ არსებული პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის სხვა წევრთა მიმართ უარყოფით დამოკიდებულება და ამ კონკრეტული მიზეზის გარშემო გაერთიანება საკმარისი არ არის მთავრობისთვის უფლებამოსილების შეწყვეტისთვის. თავის მხრივ, საჭიროა ახალი პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის, მთავრობის შემადგენლობისა და სამთავრობო პროგრამის მხარდაჭერა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის თანახმად, უნდობლობის კონსტრუქციული მექანიზმი მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმს წარმოადგენს და ის გაჯერებულია პოლიტიკური ხასიათით. შესაბამისად, კიდევ უფრო ლოგიკურად შეიძლება გამოიყურებოდეს, აღნიშნულ პროცედურებში, ექსკლუზიურად პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე ჩამოყალიბებულ რესპუბლიკის საბჭოს მონაწილეობა და არა კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის საფუძველზე ჩამოყალიბებული სენატის.

თუმცა, ისევე როგორც ნდობის მექანიზმის განსაზღვრის შემთხვევაში, გასათვალისწინებელი იქნება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე იურისდიქციის სრულად აღდგენის საკითხი, ტერიტორიული ერთეულების, მათ შორის, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ჩართულობის საკითხი.

## 9.12. მთავრობის მიმართ ნდობის არგამოცხადება

საქართველოს კონსტიტუციის 81<sup>1</sup> მუხლის თანახმად, „პარლამენტის მიერ მთავრობის და მისი სამთავრობო პროგრამისთვის ნდობის გამოცხადების შემდეგ მთავრობის თავდაპირველი შემადგენლობის 1/3-ით, მაგრამ არანაკლებ მთავრობის 5 წევრით განახლების შემთხვევაში, საქართველოს პრეზიდენტი ერთი კვირის ვადაში წარუდგენს პარლამენტს ნდობის მისაღებად მთავრობის შემადგენლობას“. იმავე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „პარლამენტის მიერ მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადება ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლით დადგენილის წესით.“

მას შემდეგ რაც მთავრობის შემადგენლობა 1/3-ით, მაგრამ არანაკლებ მთავრობის 5 წევრით განახლება, საქართველოს პარლამენტი კონსტიტუციის მე-80 მუხლით დადგენილი წესით მას ხელახლა უცხადებს ნდობას. აქედან გამომდინარე, ლოგიკურია, მოცემულ შემთხვევაშიც ის პალატა იყოს ჩართული პროცედურაში, რომელიც, თავის მხრივ, კონსტიტუციის მე-80 მუხლში იქნება განსაზღვრული.

### 9.13. ნდობის გამოცხადება პრემიერ-მინისტრის ინიციატივით

საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის თანახმად, „პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია პარლამენტის წინაშე დასვას მთავრობის ნდობის საკითხი. ნდობის საკითხს კენჭი ეყრება მისი დასმიდან არაუადრეს მე-7 და არაუგვიანეს მე-14 დღისა. თუ პარლამენტი ნდობას არ გამოუცხადებს მთავრობას, საქართველოს პრეზიდენტი ნდობის არგამოცხადებიდან არაუადრეს მე-7 და არაუგვიანეს მე-14 დღისა დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნებს. საქართველოს პრეზიდენტი არ დაითხოვს პარლამენტს, თუ იგი მთავრობისთვის ნდობის არგამოცხადებიდან 7 დღის ვადაში სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობას გამოუცხადებს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტის მიერ წამოყენებული პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ მთავრობას. ახალი მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებიდან 3 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშნიდან 3 დღის ვადაში - მინისტრებს. თუ საქართველოს პრეზიდენტი დადგენილ ვადაში არ დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, იგი დანიშნულად ჩაითვლება. მთავრობას უფლებამოსილება უწყდება ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის მომენტიდან“.<sup>870</sup>

მოცემულ შემთხვევაშიც, პრემიერ-მინისტრის მხრიდან, საკუთარი ინიციატივით, მთავრობის ნდობის საკითხის დასმა უნდა დაუკავშირდეს ბიკამერალური პარლამენტის იმ პალატას, რომელიც, თავის მხრივ, აღიჭურვება მთავრობისადმი ნდობა თუ უნდობლობის გამოცხადების უფლებამოსილებით.

### 9.14. მთავრობის ცალკეული წევრის პასუხისმგებლობის საკითხი

საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, პარლამენტი უფლებამოსილია სრული შემადგენლობის უმრავლესობით პრემიერ-მინისტრის წინაშე დასვას მთავრობის ცალკეული წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 208-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საქართველოს მთავრობის წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხის დასმის უფლება აქვთ ფრაქციას და პარლამენტის წევრთა ექვსკაციან ჯგუფს. საკითხის დასმის შესახებ განცხადება წერილობითი ფორმით წარედგინება პარლამენტის პლენარული სხდომის თავმჯდომარეს, რომელიც დაუყოვნებლივ იწყებს განსაზღვრულ პროცედურებს. პარლამენტი საკითხის კენჭისყრაზე დაყენების

<sup>870</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. იხ., პროექტით განსაზღვრული საქართველოს კონსტიტუციის 58-ე მუხლის ახალი რედაქცია. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].

შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს სსომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა. დადებითი გადაწყვეტილების შემთხვევაში, საკითხი მაშინვე დგება კენჭისყრაზე.<sup>871</sup>

მთავრობის ცალკეული წევრის პასუხისმგებლობის საკითხი, ქართული ბიკამერალური პარლამენტის პერსპექტივაში, ლოგიკური იქნება თუ დაუკავშირდება მთავრობის მიმართ ნდობა და უნდობლობის საკითხის გამოცხადებას. შედეგად, პალატა, რომელიც უფლებამოსილი იქნება ნდობა ან უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას, შესაბამისად უნდა აღიჭურვოს უფლებით დასვას მთავრობის ცალკეული წევრის პასუხისმგებლობის საკითხი.

### 9.15. იმპიჩმენტი ქართულ ბიკამერალურ პარლამენტში

ნდობა და უნდობლობისგან განსხვავებით, რომელიც მთავრობის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობის ფორმად განიხილება, იმპიჩმენტის პროცედურის დასაწყებად საჭიროა „სამართლებრივი ხასიათის დელიქტი“, იქნება ეს კონსტიტუციის თუ სისხლის სამართლის კოდექსის დარღვევა.

საქართველოს კონსტიტუციის 64-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „კონსტიტუციის დარღვევისას ან/და დანაშაულის ჩადენისათვის იმპიჩმენტის წესით უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, მთავრობის წევრების, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორისა და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრების გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს“.

იმპიჩმენტის მომწესრიგებელი კონსტიტუციური ნორმები პრაქტიკულად იდენტური შინაარსით არის შემოთავაზებული საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტით.<sup>872</sup> ამდენად, სადისერტაციო ნაშრომის მოცემულ ნაწილში განხორციელებული ანალიზი შესაძლებელია, გავრცელდეს, ასევე, კონსტიტუციური კანონის პროექტით შემოთავაზებულ რედაქციაზეც.

საქართველოს კონსტიტუციის აღნიშნული ნორმის თანახმად, საქართველოს მთავრობის წევრები, როგორც პრემიერ-მინისტრი, ასევე, მინისტრები, შესაძლებელია იმპიჩმენტის წესით გადაყენებულ იქნენ თანამდებობიდან. საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს, რის შემდეგაც საკითხი გადაეცემა საქართველოს

<sup>871</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 208-ე მუხლი, ასევე იხ., *კვერენხილაძე გ.*, საქართველოს მთავრობა, *გონაშვილი ვ.*, *ერემაძე ქ.*, *თევდორაშვილი გ.*, *კახიანი გ.*, *კვერენხილაძე გ.*, *ჭილაძე ნ.*, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, გამომცემლობა მერიდიანი, თბილისი, 2017, 437.

<sup>872</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. იხ., პროექტით განსაზღვრული საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის ახალი რედაქცია. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].

საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომელიც, თავისი დასკვნით თუ დაადასტურებს დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობას ან კონსტიტუციის დარღვევას, პარლამენტი განიხილავს და კენჭს უყრის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხს. გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში იმპიჩმენტის პროცედურების სამართლებრივი მოწესრიგების არაერთი მიდგომა და მოდელი ფიქსირდება. აღნიშნული დიდწილად დამოკიდებულია თავად ბიკამერალური პარლამენტის ზედა პალატის სტატუსზე. სუსტი ზედა პალატის პირობებში შესაძლოა ის არც იყოს ჩართული იმპიჩმენტის პროცედურებში, თუმცა ამგვარ მიდგომას არც თუ ისე ბევრი სახელმწიფო იზიარებს. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ განსხვავებით, იგივე უნდობლობის ვოტუმისგან, რომელიც პოლიტიკურ პასუხისმგებლობის მექანიზმად მიიჩნევა, იმპიჩმენტის გამოცხადებას, შესაძლო პოლიტიკურ მოტივაციასთან ერთად, სამართლებრივი საფუძვლები ესაჭიროება. ამასთან, საზღვარგარეთის ქვეყნებში, ისევე როგორც ქართულ სამართლებრივ სივრცეშიც, უნდობლობის გამოცხადებისთვის გათვალისწინებული პროცედურა შედარებით უფრო რთულია.

იმპიჩმენტი ასრულებს საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ, მათ შორის აღმასრულებელი ხელისუფლების გაკონტროლებისა და მათზე ზემოქმედების ფუნქციას. ამგვარი ფუნქცია შესაძლოა თვით იმპიჩმენტის მუქარამაც კი შეასრულოს. თანამდებობის პირისათვის იმპიჩმენტით დამუქრებას (ზოგჯერ პროცესის აღუძვრელადაც კი) ხშირად თან სდევს თანამდებობის პირის ნებაყოფლობითი გადადგომა, ისევე როგორც, სხვა იძულებითი ღონისძიებების გატარება. ამერიკის შეერთებული შტატების ერთ-ერთი მამა დამფუძნებელი ბენჯამინ ფრანკლინი ტყულად როდი უწოდებდა იმპიჩმენტს „პოლიტიკური კვლელობის ფორმას“. მაგალითად, აშშ-ის პრეზიდენტის რიჩარდ ნიქსონის მიმართ იმპიჩმენტის მუქარა იყო სერიოზული და მზარდი და იძულებული გახდა (ისე რომ მის მიმართ იმპიჩმენტი არ გამოუცხადებიათ) გადამდგარიყო. მისგან განსხვავებით პრეზიდენტ რონალდ რეიგანს არასოდეს სერიოზულად არ მიუღია აშშ-ის კონგრესის რამდენიმე წევრის მუქარა იმპიჩმენტის წამოწყების თაობაზე „ირან-კონტრას“ საქმეზე, თუმცა, მუქარას შეიძლება ითქვას, შედეგები მაინც მოყვა: რეიგანი იძულებული გახდა უარი ეთქვა გარკვეული ქმედებების განხორციელებაზე.<sup>873</sup> ამ და სხვა მაგალითებზე დაყრდნობით შეიძლება ითქვას, რომ იმპიჩმენტზე მუქარამაც კი შესაძლოა შეასრულოს თავისი ფუნქცია.

იმპიჩმენტის მექანიზმი ერთ-ერთი სერიოზული და რიგ შემთხვევებში ქმედითი მექანიზმი შეიძლება იყოს პარლამენტის უფლებამოსილებათა არსენალში. ამდენად, დიდ მნიშვნელობას იძენს თუ როგორ იქნება ის მოწესიგებელი ქართულ სამართლებრივ სივრცეში და რა ფორმით მოხდება პალატების

<sup>873</sup> იხ., *გოცირიძე ე.*, იმპიჩმენტი ამერიკის შეერთებულ შტატებში, გამომცემლობა „უნივერსალი“, თბილისი, 2013, 33-34.

ჩართულობა პროცესებში. ქართულ რეალობაში, ბიკამერალური პარლამენტის ამოქმედების შემთხვევაში, იმპინჩენტის პროცედურის მნიშვნელობიდან, დანიშნულებიდან, მიზნებიდან და მისი სამართლებრივი მექანიზმების კომპლექსური ხასიათიდან გამომდინარე უზრუნველყოფილ უნდა იყოს სენატის ჩართულობა. რაც შეეხება ფორმას და მოცულობას, შესაძლებელია საკითხის აღძვრა და საბოლოო კენჭისყრა ქვედა პალატის პრეროგატივად განისაზღვროს, თუმცა, კენჭისყრებსა და სასამართლოს დასკვნას შორის სენატის კენჭისყრის სავალდებულობაც განისაზღვროს. შესაძლებელია, ასევე იმ მოდელის გაზიარებაც, სადაც ორივე პალატა, თანაბრად იქნება ჩართული პროცედურებში, თუნდაც, იგივე, საკითხის ერთობლივ სხდომაზე განხილვის ფორმატით.

## 9.16. კითხვა და შეკითხვა ქართული ბიკამერალური პარლამენტის პერსპექტივაში

### 9.16.1. კითხვა და შეკითხვის სამართლებრივი მოწესრიგება საქართველოში

#### 9.16.1.1. კონსტიტუციური მოწესრიგება

მინისტრებისადმი მიმართული შეკითხვები წარმოადგენს ინფორმაციის მიღებისა და კონტროლის განხორციელების საშუალებას. მისი მიზანია ინფორმაციის მიღება მთავრობისაგან და, როცა საჭიროა, უფლების ბოროტად გამოყენების გამოაშკარავება და მისი თავიდან აცილება. ეს პროცედურა ასევე გამოიყენება ზუსტი ცნობების მისაღებად, რაც ეხმარება პარლამენტის წევრებს პარლამენტისადმი წარდგენილი რთული კანონპროექტებისა და დელეგირებული საკანონმდებლო აქტების არსის გარკვევაში. ბევრ შეკითხვას შაბლონური ხასიათი აქვს, თუმცა, პარლამენტის წევრების შეკითხვებზე გაცემული პასუხები ოპოზიციას საშუალებას აძლევს გამოავლინოს მთავრობის პოლიტიკის სუსტი ადგილები.<sup>874</sup>

საპარლამენტო კითხვა საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული და აღიარებული მექანიზმია. საზღვარგარეთის ქვეყნებში არაერთი დეპუტატი საკმაოდ აქტიურად იყენებს აღნიშნულ მექანიზმს. ზოგიერთ ქვეყანაში ყოველკვირეულად ასეულობით კითხვა გადაეცემა ხოლმე მთავრობას. სადეპუტატო შეკითხვის მეშვეობით, დეპუტატი მისივე სადეპუტატო უფლებამოსილებების განხორციელებისას მიმართავს მთავრობას (ან კანონმდებლობით განსაზღვრულ სხვა სუბიექტს), რათა მიიღოს მისთვის საინტერესო ინფორმაცია შესაბამისი განმარტებებითვე.

საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლის პირველი და მეორე პუნქტები ეთმობა სადეპუტატო კითხვასა და შეკითხვის დასმის საკითხს. როგორც

<sup>874</sup> იხ., *ჭაჭაძე ი.*, საპარლამენტო კონტროლი საქართველოში, „აღმანახი“, „სახელმწიფო სამართალი (III)“, №16, თბილისი 2001, 126.



გხედვით, საქართველოს კონსტიტუცია ერთმანეთისგან მიჯნავს კითხვასა და შეკითხვას. აღნიშნული განსხვავება, როგორც წესი არ გვხვდება საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკაში, სადაც ერთმანეთისგან განასხვავებენ შეკითხვასა (ზეპირი თუ წერილილობითი ფორმის) და ინტერპელაციას.

აღნიშნული საკითხი მოწესრიგებულია საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტით, სადაც ერთი მხრივ, განმარტებულია კითხვით მიმართვის უფლება და, მეორე მხრივ, ინტერპელაციის წესით შეკითხვით მიმართვის უფლება. კერძოდ, კონსტიტუციური კანონის პროექტის თანახმად, „პარლამენტის წევრი უფლებამოსილია კითხვით მიმართოს მთავრობას, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, მთავრობის წევრს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის ხელისუფლების ორგანოს, სახელმწიფო დაწესებულებას. პარლამენტის წევრის კითხვაზე დროული და სრული პასუხის გაცემა სავალდებულოა.“<sup>875</sup> ასევე, „საპარლამენტო ფრაქციას, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდეციან ჯგუფს უფლება აქვთ ინტერპელაციის წესით შეკითხვით მიმართონ მთავრობას, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, მთავრობის წევრს, რომლებიც ვალდებული არიან უპასუხონ დასმულ შეკითხვას პარლამენტის სხდომაზე. პასუხი შეიძლება გახდეს პარლამენტის განხილვის საგანი.“<sup>876</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის დღეს მოქმედი რედაქციის 59-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „პარლამენტის წევრი უფლებამოსილია კითხვით მიმართოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, მთავრობას, მთავრობის წევრს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელს, სახელმწიფო დაწესებულებას და მიიღოს მათგან პასუხი“.

იმავე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, კი „პარლამენტის წევრთა სულ ცოტა ათეციანი ჯგუფს, საპარლამენტო ფრაქციას უფლება აქვთ შეკითხვით მიმართონ პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, მთავრობას, მთავრობის ცალკეულ წევრს, რომლებიც ვალდებული არიან უპასუხონ დასმულ შეკითხვას პარლამენტის სხდომაზე. პასუხი შეიძლება გახდეს პარლამენტის განხილვის საგანი“.

იმავე მუხლის მე-3 პუნქტი განმარტავს, რომ „პარლამენტი უფლებამოსილია პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით პრემიერ-მინისტრის

<sup>875</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. იხ., პროექტით განსაზღვრული საქართველოს კონსტიტუციის 43-ე მუხლის ახალი რედაქცია. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].

<sup>876</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. იხ., პროექტით განსაზღვრული საქართველოს კონსტიტუციის 43-ე მუხლის მეორე პუნქტის ახალი რედაქცია. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].



წინაშე დასვას მთავრობის ცალკეული წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი“.

აქვე აღსანიშნავია, კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-2 პუნქტი, რომლის თანახმადაც, მთავრობის წევრი... უფლებამოსილია, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში ვალდებულია, დაესწროს პარლამენტის, მისი კომიტეტის და კომისიის სხდომებს, პასუხი გასცეს სხდომაზე დასმულ შეკითხვებს და წარმოადგინოს გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიში. ასეთი თანამდებობის პირს მოთხოვნისთანავე უნდა მოუსმინოს პარლამენტმა, კომიტეტმა ან კომისიამ.

ჩვენს ქვეყანაში „შესაბამისი პირობების შექმნის“ შემდეგ თანამედროვე ერთპალატიანი პარლამენტი ორპალატიან პარლამენტად იქცევა. ამას, ბუნებრივია, მოჰყვება პალატებს შორის უფლებამოსილებათა განსაზღვრულ დონეზე გამიჯვნა და აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის ფუნქციების ერთ-ერთი მათგანისათვის (ან ორივესთვის) მინიჭება. შესაბამისად, შეიძლება მომავალში შეიცვალოს მთავრობის წევრებისადმი კითხვებითა და შეკითხვებით მიმართვის პროცედურაც.“<sup>877</sup>

#### 9.16.12. სარეგლამენტო მოწესრიგება

სადეპუტატო კითხვა-შეკითხვას შედარებით დაწვრილებით საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 221-ე – 226-ე მუხლები აწესრიგებს.

რეგლამენტის 221-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, საპარლამენტო კითხვა შეიძლება დასმულ იქნას მხოლოდ წერილობითი ფორმით. თითოეული ორგანო და თანამდებობის პირი, რომელსაც კითხვით მიმართეს, ვალდებულია პარლამენტს კითხვის მიღებიდან 15 დღეში წარუდგინოს წერილობითი პასუხი.

რაც შეეხება სადეპუტატო შეკითხვას, რეგლამენტის 222-ე მუხლის თანახმად, ის შეიძლება დასმულ იქნეს როგორც ზეპირად, ასევე წერილობით. ზეპირი შეკითხვა შეიძლება დაისვას პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე, მაგრამ სამთავრობო საათამდე არა უგვიანეს 14 დღისა. რაც შეეხება წერილობით შეკითხვას, ის შეიძლება წარდგენილ იქნეს სამთავრობო საათის დღემდე არა უგვიანეს 10 დღისა. წერილობით წარდგენილ შეკითხვა ბარდება პარლამენტის აპარატს, რომელიც აღრიცხავს მას და შემდგომ უზრუნველყოფს აღრესატიისთვის გადაგზავნას. რაც შეეხება ზეპირად წარდგენილ შეკითხვას პარლამენტის აპარატი 4 დღის ვადაში წერილობით აფორმებს მას და შეკითხვის ავტორის მიერ ხელმოწერით დადასტურების შემდეგ აღრიცხავს და გასცემს მისი მიღების დამადასტურებელი ცნობას.

<sup>877</sup> იხ., *ჭაჭაძე ი.*, საპარლამენტო კონტროლი საქართველოში, „აღმანახი“, „სახელმწიფო სამართალი (III)“, №16, თბილისი 2001, 134.

როგორც რეგლამენტის 221-ე და 222-ე მუხლებიდან ირკვევა, როგორც შეკითხვის დასმა, ასევე მასზე პასუხი, დაკავშირებულია სამთავრობო საათთან. თავის მხრივ, რეგლამენტის 126-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „ყოველი თვის პლენარული სხდომების ბოლო კვირის პარასკევს 16 საათიდან 19 საათამდე, როგორც წესი, იმართება სამთავრობო საათი.

სამთავრობო საათის განმარტებას და მასთან დაკავშირებული პროცედურების დეტალურ მოწესრიგებას საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი არ გვთავაზობს. საქართველოსგან განსხვავებით, „გერმანიაში პარლამენტის ყოველი სხდომა იწყება სამთავრობო საათით და მიმდინარეობს მთავრობის საქმიანობის უმკაცრესი კონტროლით. აღნიშნულის გამო, გერმანიის ბუნდესტაგისა და მთავრობის ურთიერთობა უფრო ინტენსიური, ქმედითი და ეფექტიანია, რადგან პარლამენტი გამოდის არა მარტო ზოგადი მიმართულებების განმსაზღვრელი არამედ, მისი განხორციელების მკაცრი მაკონტროლებელი და უშუალო მონაწილეც“.<sup>878</sup>

კითხვა და შეკითხვისგან, როგორც ვხედავთ, გარდა სუბიექტებისა ასევე, მთავარი განსხვავება დასმულ საკითხზე პასუხში მდგომარეობს, რომელიც შეკითხვის შემთხვევაში სამთავრობო საათზე უნდა მოხდეს. ავტორთა მოსაზრებით, „პარლამენტის წევრის კითხვის ქვეშ იგულისხმება გარკვეული ინფორმაციის, ცნობების ან მოკლე კომენტარების მიღება, დიდი პოლიტიკური დატვირთვის გარეშე, ხოლო შეკითხვის ქვეშ, კი ივარაუდება უფრო გლობალური მიზანი, რომელიც მიმართულია გარკვეული პრობლემების დასმისკენ და მისი გადაწყვეტისკენ. მას აქვს უფრო ფართო გამოხმაურება, პოლიტიკურად უფრო დატვირთულია და კითხვისგან განსხვავებით, იგი აუცილებლად ხდება პარლამენტში განხილვის საგანი, ეს კი სრულიად სხვა განზომილებაა. მიუხედავად ამისა, მაინც ძნელია გაავლო ზუსტი ზღვარი კითხვასა და შეკითხვას შორის.“<sup>879</sup>

#### 9.16.2. კითხვისა და შეკითხვის დასმის პრაქტიკა

VIII მოწვევის საქართველოს პარლამენტში, 2012 წლიდან 2015 წლების განმავლობაში 638 კითხვა იქნა დასმული. აქედან, 2012 წელს ორმა დეპუტატმა დასვა ჯამში 4 კითხვა. 2013 წელს 15-მა დეპუტატმა დასვა 98 კითხვა; 2014 წელს 14-მა დეპუტატმა – 175 კითხვა; 2015 წელს კი 18-მა დეპუტატმა – 361 კითხვა. ყველაზე მეტი კითხვა საპარლამენტო უმცირესობაში შემაგალი დეპუტატების მიერ არის დასმული. კითხვის ნახევარი ეკუთვნის

<sup>878</sup> მამუკა მათიაშვილის სადისერტაციო ნაშრომი თემაზე: უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობა სახელმწიფო კონტროლის განხორციელებაში, თბილისი 2010, 183. დისერტაცია შესაძლებელია იხ., გვ. 181. <http://www.nplg.gov.ge/dlibrary/collect/0002/000401/Matiashvili%20M.pdf>, [25.05.2017].

<sup>879</sup> იქვე, 181.

საპარლამენტო უმცირესობაში შემავალი ფრაქციის თამჯდომარეს.<sup>880</sup> აღსანიშნავია ასევე, მაჟორიტარი დეპუტატების მიერ დასმული კითხვების საკმაოდ მცირე რაოდენობა.<sup>881</sup>

როგორც ზემოაღნიშნული მონაცემებიდან ირკვევა საპარლამენტო საქმიანობისას დეპუტატების მიერ დასმული კითხვების დიდი ნაწილი საპარლამენტო უმცირესობაში შემავალი დეპუტატებისგან იგზავნება. ასევე მცირეა მაჟორიტარი დეპუტატების მიერ დასმული კითხვების რაოდენობაც.

რაც შეეხება შეკითხვას, საპარლამენტო ფრაქცია თუ ათკაციანი დეპუტატთა ჯგუფი შეკითხვის უფლებით არ სარგებლობს ხოლმე.<sup>882</sup> როგორც აღინიშნა შეკითხვა დაკავშირებულია სამთავრობო საათთან, რომელიც, პრაქტიკულად ასევე, არ ტარდება ხოლმე.<sup>883</sup>

### 9.16.3. კითხვა და შეკითხვის მექანიზმი საქართველოს ბიკამერალურ პარლამენტში

კითხვის და შეკითხვის მექანიზმი ერთ-ერთი გამორჩეული მნიშვნელობის მატარებელია, რომლითაც შესაძლებელია საქართველოს პარლამენტის მიერ განსაზღვრული ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განმახორციელებელი სუბიექტის საქმიანობის კონტროლი.

საზღვარგარეთის სახელმწიფოთა პრაქტიკის ანალიზი ადასტურებს, რომ როგორც წესი, ბიკამერალური პარლამენტის ზედა პალატები აღჭურვილნი არიან საპარლამენტო შეკითხვის დასმის უფლებამოსილებით. აღნიშნული კომპეტენცია ზედა პალატებს აქვთ იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც მათ მიმართ ნდობის ვოტუმით არ არის დაკავშირებული მთავრობა.

<sup>880</sup> 260-მდე კითხვა, მათ შორის, 2015 წელს 361 კითხვიდან 159-ის ავტორია გიორგი გაბაშვილი. იხ., საქართველოს პარლამენტის საქმიანობის შეფასება 2015, საგაზაფხულო, საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიები, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 2016, 41.

<sup>881</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტის საქმიანობის შეფასება 2015, საგაზაფხულო, საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიები, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 2016, 41, ასევე, ამავე ორგანიზაციის მიერ გამოქვეყნებული შეფასება, რომელიც უკავშირდება საქართველოს პარლამენტის 2014 წლის საქმიანობას. იხ., [http://www.transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/sakartvelos\\_parlamentis\\_sakmianobis\\_shepas\\_eba\\_2014.pdf](http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/sakartvelos_parlamentis_sakmianobis_shepas_eba_2014.pdf), [25.05.2017].

<sup>882</sup> 2015 წელს არცერთ ფრაქციას თუ სადეპუტატო ჯგუფს არ დაუსვია შეკითხვა, იხ., საქართველოს პარლამენტის საქმიანობის შეფასება 2015, საგაზაფხულო, საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიები, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 2016, 43.

<sup>883</sup> მაგალითად, 2015 წელს არცერთხელ არ ჩატარებულა სამთავრობო საათი, იხ., საქართველოს პარლამენტის საქმიანობის შეფასება 2015, საგაზაფხულო, საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიები, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 2016, 32.

თუმცა, გვხვდება შემთხვევები, როდესაც ზედა პალატა შედარებით სუსტად (მაგალითად გერმანიაში) ან საერთოდ არ მონაწილეობს კითხვა შეკითხვით მიმართვის პროცედურებში (მაგალითად ჩეხეთში, პოლონეთში და ა.შ.).<sup>884</sup>

გერმანიის ფედერაციის ძირითადი კანონის 53-ე მუხლის თანახმად, „ფედერალური მთავრობის წევრებს უფლება აქვთ, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში ვალდებული არიან, მონაწილეობა მიიღონ ბუნდესრატის და მისი კომიტეტების სხდომებში. მათ ნებისმიერ დროს უნდა მოუსმინონ. ფედერალური მთავრობა ვალდებულია ბუნდესრატი მიმდინარე საქმეების შესახებ ყავდეს საქმის კურსში.“<sup>885</sup>

მსგავსი შინაარსის ნორმა გვხვდება საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-2 პუნქტში და არა 59-ე მუხლში. შესაბამისად იმ შემთხვევაში თუ საქართველოს კანონმდებელი გადაწყვეტს, რომ სენატი სუსტი უფლებამოსილებებით აღიჭურვოს, შესაძლებელია სენატორებს მიეცეთ კონსტიტუციის მე-60 მუხლით დადგენილი უფლებებით სარგებლობის შესაძლებლობა და 59-ე მუხლში გაწერილი კომპეტენცია მხოლოდ ქვედა პალატის წევრებს ჰქონდეთ. თუმცა, უმჯობესია, კითხვა/შეკითხვის უფლებით ორივე პალატა აღიჭურვოს.

როგორც აღინიშნა, კითხვისგან განსხვავებით, შეკითხვა დაკავშირებულია სამთავრობო საათის ჩატარებასთან და თანმდევ საკითხებთან. ვფიქრობ, აღნიშნული არ უნდა წარმოადგენდეს განმსაზღვრელ ფაქტორს, სენატის წევრთათვის მხოლოდ კითხვის დასმის უფლებამოსილების მინიჭებისათვის და შეკითხვის დასმის კომპეტენციის, მხოლოდ რესპუბლიკის საბჭოს წევრთათვის მინიჭებისთვის.

ამგვარი დიფერენციაციის საფუძველს არც ის იძლევა, რომ შეკითხვის დასმის უფლებით კონსტიტუციის თანახმად, აღჭურვილია მხოლოდ ფრაქცია ან დეპუტატთა 10 კაციანი ჯგუფი. მართალია, სენატი, რესპუბლიკის საბჭოსგან განსხვავებით კომპლექტდება ავტონომიურ რესპუბლიკებსა და სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისგან, თუმცა მნიშვნელოვანია საკითხის მოწესრიგებისას ვიხელმძღვანელოთ საპარლამენტო კონტროლის ამ კონკრეტული მექანიზმის დანიშნულებით და მისი აღსრულების შედეგად მისაღწევი დადებითი შედეგებით.

იმ პირობებში, როდესაც რესპუბლიკის საბჭო აირჩევა პროპორციული სისტემის საფუძველზე და თუ მთავრობა მხოლოდ მასთან იქნება დაკავშირებული ნდობით, შესაძლოა კიდევ უფრო მეტი მნიშვნელობა შეიძინოს, ქვედა პალატისგან განსხვავებული საარჩევნო სისტემის

<sup>884</sup> იხ., შესაბამისი სადისერტაციო ნაშრომის მე-5 თავი.

<sup>885</sup> იხ., გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 53-ე მუხლი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2006, 85-86.

საფუძველზე დაკომპლექტებული პალატისთვის კონსტიტუციის 59-ე მუხლში გაწერილი კითხვისა და შეკითხვის დასმის უფლების მინიჭებამ.

იმ შემთხვევაში თუ სენატი აფხაზეთის, აჭარის და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულებიდან მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე იქნება არჩეული, ამავედროულად მისი უფლებამოსილების ვადა განსხვავებული იქნება ვიდრე რესპუბლიკის საბჭოს, შესაძლებელია რომ ის ნაკლებად იყოს დაკავშირებული მმართველ სამთავრობო უმრავლესობასთან. როგორც აღინიშნა, თანამედროვე საპარლამენტო მმართველობებში იკვეთება აღმასრულებელი ხელისუფლების ზეგავლენა საკანონმდებლოზე, სხვა გარემოებებთან ერთად, თუნდაც იმ მოტივით, რომ, როგორც წესი, მთავრობის მეთაური საპარლამენტო უმრავლესობის ლიდერია. სწორედ ამიტომ, ბიკამერალური პარლამენტის იმ პალატისთვის კითხვისა და შეკითხვით მიმართვის უფლების მინიჭება, რომელიც არ არის პირდაპირ კავშირში სამთავრობო უმრავლესობასთან, კიდევ უფრო გააძლიერებს პარლამენტის მიერ საპარლამენტო კონტროლს, კიდევ უფრო ქმედითი იქნება პარლამენტის ამ უმნიშვნელოვანესი ფუნქციის განხორციელების შედეგები.

## **9.17. საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიები ბიკამერალურ პარლამენტში**

### **9.17.1. სამართლებრივი მოწესრიგება**

#### **9.17.1.1. საკონსტიტუციო მოწესრიგება**

საქართველოს კონსტიტუციის 56-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, კონსტიტუციითა და რეგლამენტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, აგრეთვე პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის მოთხოვნით პარლამენტში იქმნება საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისიები. დროებითი კომისიის შექმნის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტი რეგლამენტით დადგენილი წესით. დროებით კომისიაში საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლობა არ უნდა აღემატებოდეს კომისიის წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარს.

ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „საგამოძიებო კომისიის მოთხოვნით მის სხდომაზე გამოცხადება, აგრეთვე საკითხის გამოკვლევისათვის აუცილებელი საბუთების წარდგენა სავალდებულოა“.

სხვა, უფრო დეტალური ინფორმაცია საქართველოს კონსტიტუციაში არ გვხვდება და მას აწესრიგებს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი.

აღსანიშნავია, რომ 2005 წელს ძალადაკარგულად იქნა ცნობილი<sup>886</sup> 1996 წლის კანონი „საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის შესახებ“.

საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტის თანახმად, „კონსტიტუციითა და რეგლამენტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, აგრეთვე პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის ინიციატივით პარლამენტში იქმნება საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიები. დროებითი კომისიის შექმნის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტი რეგლამენტით დადგენილი წესით. გადაწყვეტილება დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესახებ მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედის მხარდაჭერით. დროებით კომისიაში საპარლამენტო ფრაქციები წარმოდგენილი უნდა იყოს არანაკლებ თითო წევრით. დროებით კომისიაში ოპოზიციური ფრაქციების წარმომადგენლობა არ უნდა იყოს კომისიის წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე ნაკლები. საგამოძიებო კომისიის მოთხოვნით მის სხდომაზე გამოცხადება, აგრეთვე საკითხის გამოკვლევისათვის აუცილებელი საბუთებისა და ინფორმაციის წარდგენა სავალდებულოა.“<sup>887</sup>

## 9.17.12. სარეგლამენტო მოწესრიგება

### 9.17.12.1. დროებითი საგამოძიებო კომისია

საგამოძიებო კომისიები არის მთავრობისა და მმართველობითი საქმიანობის ეფექტური საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთი არსებითი და ქმედითი მექანიზმი.<sup>888</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 55-ე მუხლის პუნქტის თანახმად, „საქართველოს კონსტიტუციის 56-ე მუხლის შესაბამისად, ამ მუხლით განსაზღვრული საფუძვლის არსებობისას პარლამენტში იქმნება დროებითი საგამოძიებო კომისია სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ საქართველოს მიერ საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტების გამოკვლევისა და შესაბამისი

<sup>886</sup> იხ., 2005 წლის 25 ნოემბრის საქართველოს კანონი „საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესახებ“ საქართველოს კანონის ძალადაკარგულად ცნობის თაობაზე“.

<sup>887</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. იხ., პროექტით განსაზღვრული საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის ახალი რედაქცია. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].

<sup>888</sup> European Commission for Democracy Through Law, Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament, CDL-AD(2010)025, Strasbourg, 15 November 2010, Study no. 497/2008, by Nussberger A., Ozbudun E., Sejersted F., 25, [25.05.2017].

რეაგირების მიზნით, ან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფო და საზოგადოებრივი საკითხების შესასწავლად.

ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძველია ინფორმაცია: ა) სახელმწიფო ორგანოს, თანამდებობის პირის კანონსაწინააღმდეგო ქმედების შესახებ, კორუფციული სამართალდარღვევის შესახებ, რომელიც საფრთხეს უქმნის საქართველოს სახელმწიფო უშიშროებას, სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ სხვა ინტერესებს; ბ) სახელმწიფო ბიუჯეტის, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის არამართლზომიერი ხარჯვის შესახებ; გ) რომლის შესწავლაც სახელმწიფო და საზოგადოებრივი თვალსაზრისით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია.“

დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის მიზნით პარლამენტის თავმჯდომარეს, კომიტეტს, ფრაქციას, პარლამენტის შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მეხუთედს უფლება აქვს, სათანადო წერილობითი დასაბუთების წარდგენით დასვას დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საკითხი. წერილობითი წარდგინება გადაეცემა პარლამენტის ბიუროს უახლოესი პლენარული სხდომის დღის წესრიგში შესატანად. დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის მიზანშეწონილობის საკითხს პარლამენტი კენჭს უყრის პლენარულ სხდომაზე დამსწრე ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა.<sup>889</sup> აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ, პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი განსაზღვრავს პროპორციული წარმომდგენლობის კვოტებს, რომელსაც შემდგომ ამტკიცებს პარლამენტის ბიურო.<sup>890</sup> აღსანიშნავია, რომ დროებით საგამოძიებო კომისიაში უმრავლესობის წარმომადგენლობა არ უნდა აღემატებოდეს კომისიის წევრთა რაოდენობის ნახევარს.<sup>891</sup> კვოტების განსაზღვრის შემდეგ, რეგლამენტი განსაზღვრული სუბიექტები<sup>892</sup> წარადგენენ კანდიდატურებს და შედეგად კენჭი ეყრება დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის გადაწყვეტილების პროექტს, რომელშიც უნდა მიეთითოს, კომისიის უფლებამოსილების ვადა და წევრების, მათ შორის, თავმჯდომარის ვინაობა.<sup>893</sup> კომისიის შექმნის შესახებ გადაწყვეტილება მიიღება პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით.<sup>894</sup>

<sup>889</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 56-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>890</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 56-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>891</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 56-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

<sup>892</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 56-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

<sup>893</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 57-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>894</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 57-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, კომისიის მოთხოვნის შემთხვევაში მის სხდომაზე გამოცხადება სავალდებულოა.<sup>895</sup> კომისიის მოთხოვნის შემთხვევაში სახელმწიფო ორგანოები, თანამდებობის პირები, იურიდიული და ფიზიკური პირები ვალდებულნი არიან წარადგინონ შესაბამისი დასკვნები და სხვა საჭირო მასალები.<sup>896</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილია სხვა, მთელი რიგი უფლებამოსილებები, რომლითაც აღჭურვილია დროებითი საგამოძიებო კომისია.<sup>897</sup>

დროებით საგამოძიებო კომისიას უფლება აქვს განსახილველ საკითხზე ინფორმაციის მოსმენის, კონტროლისა და შემოწმების შედეგად საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტის გამოვლენის შემთხვევაში დასვას საკითხი იმ შესაბამისი ორგანოს ან თანამდებობის პირის წინაშე, რომელიც ვალდებულია აღკვეთოს საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევა, ხოლო საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის ხასიათის გათვალისწინებით შესაბამისი ორგანოს ან თანამდებობის პირის წინაშე დასვას გამოძიების დაწყების, ადმინისტრაციული ან დისციპლინური წარმოების აღძვრის, უკანონო მფლობელობიდან სახელმწიფო ქონების გამოთხოვის ან სახელმწიფოსათვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების საკითხი.<sup>898</sup>

როგორც აღინიშნა, დროებითი საგამოძიებო კომისია ეს არის მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთი ეფექტური მექანიზმი. ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, შესაძლებელია აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლთან დაკავშირებით, კონკრეტულ ერთ შემთხვევაში, საპარლამენტო უმრავლესობა და უმცირესობა შეთანხმდნენ, თუმცა ეს როგორც წესი არ ხდება ხოლმე. როგორც წესი, წინააღმდეგობა არის არა აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და პარლამენტს, არამედ, მმართველ უმრავლესობასა (სახელისუფლებო პარტიასა თუ პარტიებს) და ოპოზიციას შორის.<sup>899</sup> სწორედ ამიტომ, საჭირო ხდება ხოლმე უმცირესობისა თუ ოპოზიციის მონაწილეობის უზრუნველყოფა კომისიაში.

რა თქმა უნდა, აღნიშნული ფაქტორს გავლენის მოხდენა შეუძლია დროებითი საგამოძიებო კოლეგიის საქმიანობის განსაზღვრაზე. იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობის დაკომპლექტებაში, მონაწილეობას მიიღებს ექსკლუზიურად

<sup>895</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 64-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>896</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 64-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>897</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 64-ე მუხლი.

<sup>898</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 64-ე მუხლის მე-11 პუნქტი.

<sup>899</sup> European Commission for Democracy Through Law, Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament, CDL-AD(2010)025, Strasbourg, 15 November 2010, Study no. 497/2008, by Nussberger A., Ozbudun E., Sejersted F., 25, [25.05.2017].



რესპუბლიკის საბჭო, სენატი შესაძლოა ნაკლებად, ან საერთოდ არ იყოს შებოჭილი მმართველ, სახელიწუფლებო პარტიასთან ურთიერთვალდებულებებით. შესაბამისად, სენატის მიერ განხორციელებული საპარლამენტო კონტროლი, მათ შორის, საგამოძიებო კომისიების შექმნით, კიდევ უფრო ეფექტური იყოს.

#### 9.17.1.2.2. დროებითი კომისია

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 71-ე მუხლის თანახმად, „სხვა დროებითი კომისია (შემდგომ – დროებითი კომისია) არის პარლამენტის დროებითი ორგანო, რომელიც იქმნება პარლამენტის გადაწყვეტილებით, საქართველოს კონსტიტუციითა და ამ რეგლამენტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში“.

დროებითი კომისია იქმნება: ა) ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისა და დეოკუპაციის საკითხებთან დაკავშირებით; ბ) პეტიციის ან საჩივრის შესასწავლად, თუ საქმე შეეხება საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის პრობლემებს; გ) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ფინანსური აუდიტის განსახორციელებლად.<sup>900</sup>

დროებითი კომისიის მოთხოვნის შემთხვევაში სახელმწიფო ორგანოები, თანამდებობის პირები, იურიდიული და ფიზიკური პირები ვალდებულნი არიან, კომისიის მიერ განსაზღვრულ ვადაში წარადგინონ კომისიის მუშაობისათვის აუცილებელი დასკვნები და სხვა საჭირო მასალები.<sup>901</sup>

დროებითი კომისიის ფორმირებასთან და საქმიანობის მექანიზმებთან დაკავშირებული პროცედურული მოწესრიგება მნიშვნელოვანწილად მსგავსია დროებითი საგამოძიებო კომისიასთან მიმართებაში არსებული დანაწესებისა.<sup>902</sup>

### 9.17.2. კომისიები ბიკამერალური პარლამენტის პერსპექტივაში

#### 9.17.2.1. დროებითი საგამოძიებო კომისია

ორპალატიან პარლამენტში პალატებს შორის უფლებამოსილებების გადანაწილებისას მნიშვნელოვანია, ერთი მხრივ, თავად ბიკამერალური პარლამენტის და, მეორე მხრივ, თითოეული პალატის როლის

<sup>900</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>901</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 73-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>902</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 74-ე და 75-ე მუხლები.

გათვალისწინება. საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ მითითებას სენატის, როგორც ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობის პალატაზე არ აკეთებს, თუმცა ხშირ შემთხვევებში ის მაინც აღქმულია როგორც ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი პალატა. სწორედ ამიტომ, ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე მიზანშეუწონლად მიაჩნიათ ხოლმე ორპალატიანი პარლამენტის იმპლემენტირება. თუმცა, ავტორთა მეორე ნაწილი ორპალატიანი პარლამენტის ერთ-ერთ მთავარ მახასიათებლად მისი, როგორც „ბრძენი და ღინჯი“ პალატის ფუნქციას მოიაზრებს.<sup>903</sup>

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძველი შეიძლება იყოს ინფორმაცია: ა) სახელმწიფო ორგანოს, თანამდებობის პირის კანონსაწინააღმდეგო ქმედების შესახებ, კორუფციული სამართალდარღვევის შესახებ, რომელიც საფრთხეს უქმნის საქართველოს სახელმწიფო უშიშროებას, სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ სხვა ინტერესებს; ბ) სახელმწიფო ბიუჯეტის, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის არამართლზომიერი ხარჯვის შესახებ; გ) რომლის შესწავლაც სახელმწიფო და საზოგადოებრივი თვალსაზრისით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია.

შედგებად, დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის უფლებამოსილების მინიჭებისთვის მნიშვნელოვანია, თავის მხრივ, თავად პალატების ფუნქციური არსენალის ანალიზი.

იმ შემთხვევაში თუ სენატი იქნება ძლიერი ფუნქციებით აღჭურვილი, ე.წ. ძლიერი ზედა პალატა, ლოგიკურია ის უნდა იყოს უფლებამოსილი შექმნას დროებითი საგამოძიებო კომისია.

რაც შეეხება იმ შემთხვევას, როდესაც სენატი აღიჭურვება სუსტი უფლებამოსილებებით, დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საკითხი დაკავშირებული იქნება იმ ფუნქციებთან, რომელსაც მას დააკისრებს საქართველოს კონსტიტუცია. თუ სენატი ჩართული იქნება ბიუჯეტის შედგენის პროცესსა და მისი შესრულების კონტროლში, მაშინ ასევე ლოგიკურია, რომ სენატი აღიჭურვოს უფლებით შექმნას დროებითი საგამოძიებო კომისია სახელმწიფო ბიუჯეტის, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის არამართლზომიერ ხარჯვასთან დაკავშირებით.

ასევე, თუ სენატი იქნება დანახული როგორც ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი პალატა, ის უნდა იყოს აღჭურვილი უფლებით შექმნას

<sup>903</sup> იხ., წინამდებარე დისერტაციის ნაშრომის პირველი თავი.

დროებითი საგამოძიებო კომისია სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის საკითხთან მიმართებაშიც.

რაც შეეხება მესამე საფუძველს,<sup>904</sup> ის საკმაოდ ზოგადია და, რა თქმა უნდა, არ მოიაზრება ის საფუძვლები, რომელზედაც საუბარია პარლამენტის რეგლამენტის 56-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტებში. შესაბამისად, მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით, დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის უფლებამოსილება შესაძლოა დარჩეს ექვემდებარებად რესპუბლიკის საბჭოს. თუმცა, საფუძვლის ზოგადი, მაგრამ იმავდროულად მნიშვნელოვანი ხასიათიდან გამომდინარე, შეიძლება უფრო სწორი იყოს ორივე პალატისთვის ამ უფლების გადანაწილება.

### 9.17.2.2. სხვა დროებითი კომისიები

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, დროებითი კომისია იქმნება: ა) ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისა და დეოკუპაციის საკითხებთან დაკავშირებით; ბ) პეტიციის ან საჩივრის შესასწავლად, თუ საქმე შეეხება საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის პრობლემებს; გ) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ფინანსური აუდიტის განსახორციელებლად.<sup>905</sup>

დროებითი კომისიის შექმნის უფლებამოსილებასთან მიმართებაშიც, პალატების უფლებამოსილებების განსაზღვრის თვალსაზრისით ამოსავალი პრინციპი უნდა იყოს თავად პალატების უფლებამოსილებები.

ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისა და დეოკუპაციის საკითხებთან დაკავშირებით სენატი, ქართული რეალობიდან გამომდინარე, ლოგიკურია რომ აღიჭურვოს შესაბამისი უფლებამოსილებით.

რაც შეეხება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ფინანსური აუდიტის განხორციელების საკითხს, ის უკავშირდება იმ უფლებამოსილებებს, რომლითაც აღიჭურვება სენატი აუდიტის სამსახურთან მიმართებაში. იმ შემთხვევაში თუ სენატი, ჩართული იქნება აუდიტის სამსახურის ფორმირებაში ან მისი მეშვეობით სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების კონტროლში, ამ შემთხვევაში, რა თქმა უნდა, დროებითი კომისიის შექმნის პრეროგატივა უნდა გააჩნდეს სენატს.

ეს უკანასკნელი უფლებამოსილება, სხვებთან შედარებით უფრო სპეციფიკურია, რამდენადაც მისი შექმნა ერთგვარი ვალდებულებაა და არ

<sup>904</sup> „რომლის შესწავლაც სახელმწიფო და საზოგადოებრივი თვალსაზრისით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია“.

<sup>905</sup> ის., საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

უკავშირდება მიზანშეწონილობის საკითხს. შესაძლოა მართებული იყოს, ამ კონკრეტულ შემთხვევაში, შეიქმნას ერთგვარი ბიკამერალური კომისია, რომელშიც ჩართული იქნება ორივე პალატის წევრები.

მსგავსი ლოგიკა შეიძლება გავრცელდეს ისეთ საკითხებთან მიმართებაშიც, რომელიც დაკავშირებულია საერთო სახელმწიფოებრივ თემებთან, და არა საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ ფორმირებულ მთავრობის მიერ განხორციელებული საქმიანობის კონტროლთან. იგულისხმება საკითხები, როგორცაა მაგალითად სუვერენიტეტი, ტერიტორიული მთლიანობა, დეოკუპაცია.

### 9.18. კონტროლი საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, „საჯარო სახსრების ხარჯვას პარლამენტი აკონტროლებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მეშვეობით“.<sup>906</sup> ამასთანავე, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, პარლამენტი უფლებამოსილია გააკონტროლოს მთავრობის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების ხარჯვის კანონიერება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მეშვეობით.“<sup>907</sup>

ქვეყნის ბიუჯეტი და საფინანსო საკრედიტო სისტემა ერთ-ერთ უმთავრეს საკონტროლო არტერიას წარმოადგენს. ამ სფეროში კონტროლის ბურჯის როლი განეკუთვნება<sup>908</sup> საქართველოს აუდიტის სამსახურს, რომელიც დამოუკიდებელია და ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე.

აქვე უნდა აღინიშნოს, თავად სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღების პროცესის თაობაზე. პარლამენტი ბიუჯეტის პრიზმის მეშვეობით ზედამხედველობს მთავრობის სოციალ-ეკონომიკურ პოლიტიკას და მის განხორციელებას. პარლამენტის უფლება-მოვალეობანი არ ამოიწურება ბიუჯეტის მიღების აქტით. თუმცა, გაცილებით მნიშვნელოვანია მისი კონტროლი ბიუჯეტის შესრულების ნაწილში.<sup>909</sup>

სადისერტაციო თემის კვლევის ობიექტი ბიკამერალურ პარლამენტში მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის მექანიზმების თავისებურებების ანალიზია, თუმცა მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის კანონპროექტის მიღების პროცესში ჩართულ პალატებსა და კონტროლის განხორციელებაში ჩართულ პალატებს შორის ურთიერთკავშირის დადგენა.

<sup>906</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.

<sup>907</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 191-ე მუხლი.

<sup>908</sup> *მელქაძე ო.*, სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი IV, თბილისი, 1996, 75.

<sup>909</sup> *იქვე*, 46.

### 9.18.1. ბიუჯეტის კანონის მიღება ბიკამერალურ პარლამენტში

კანონშემოქმედებით საქმიანობაში ბიკამერალური პარლამენტის პალატების მონაწილეობის ხარისხი სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულად წესრიგდება და არ არსებობს ერთგვაროვანი პრაქტიკა. მართალია ჭარბობს (კანონშემოქმედებით პროცესშიც) სუსტი უფლებამოსილებებით აღჭურვილი ზედა პალატები, თუმცა არაერთგვაროვნება შეინიშნება კანონების კონკრეტულ სახეობებთან მიმართებაში.

ამ თვალსაზრისით საინტერესო პოზიციას აფიქსირებენ ავტორთა ერთი ნაწილი, რომელთაც მიაჩნიათ, 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, ერთი მოსმენით დამტკიცება და სხვა) იქნება ჩართული. აღნიშნული იდეის რეალიზაცია აუცილებლად მოითხოვს საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლით საქართველოს პარლამენტის ნაწილობრივ განსაზღვრული კომპეტეციის დაკონკრეტებას და განაწილებას პალატების მიხედვით.“<sup>910</sup> იმავე ავტორთა მიერ განსაზღვრულია საკითხთა ის წრე, რომლებიც 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 მოწყობის, თვითმმართველობის საკითხებს; ბიუჯეტის შესახებ კანონის მიღება. ავტორთა 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 (ერთი მოსმენით) იმსჯელებს და 14 დღის ვადაში კენჭს უყრის კანონპროექტს. აგრეთვე, შესაძლებელი უნდა იყოს რესპუბლიკის საბჭოს მიერ მიღებული კანონპროექტის სენატში განხილვის გარეშე (სენატის მიერ 14 დღის განმავლობაში განუხილველად დატოვებით) „დუმილით“ მიღებაც.<sup>911</sup>

შედარებით განსხვავებული პოზიციას დაფიქსირებული ავთანდილ დემეტრაშვილის მიერ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიისთვის წარდგენილ პროექტში, რომელიც ბიკამერალური მოწყობის პარლამენტს გვთავაზობდა. კერძოდ, კონსტიტუციის 67<sup>1</sup> მუხლის მე-8 პუნქტის პროექტის

<sup>910</sup> იხ., ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 78.

<sup>911</sup> იქვე, 78.

თანახმად, „თუ რესპუბლიკის საბჭომ არ გაიზიარა სენატის შენიშვნები, რომელიც სახელმწიფო ბიუჯეტის, სხვა ფინანსური ან საგადასახადო საკითხებს ეხება, კანონპროექტი საქართველოს ეროვნულ კრებაში მიღებულად ჩაითვლება და რესპუბლიკის საბჭოს თავმჯდომარე გადასცემს საქართველოს პრეზიდენტს რესპუბლიკის საბჭოს მიერ მიღებული რედაქციით, ხოლო სხვა სახის კანონპროექტთა განსახილველად შეიქმნება შემთანხმებელი კომისია რესპუბლიკის საბჭოსა და სენატის თავმჯდომარეთა თითო-თითო მოადგილის, შესაბამისი კომიტეტების თავმჯდომარეებისა და პალატების თითო-თითო წარმომადგენლის შემადგენლობით.“<sup>912</sup>

პროექტის თანახმად, კანონშემოქმედებით პროცესში ორივე პალატას პრაქტიკულად თანაბარი უფლებამოსილებები გააჩნიათ, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც კანონპროექტი დაკავშირებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის, სხვა ფინანსური ან საგადასახადო საკითხებთან. ამ უკანასკნელ შემთხვევებში ქვედა პალატა სარგებლობს უპირატესობით, რამდენადაც მას შეუძლია არ გაიზიაროს სენატის შენიშვნები და ისე მიიღოს კანონპროექტი.

როდესაც ბიკამერალური პარლამენტის უპირატესობებზე საუბრობენ, ავტორთა ნაწილი, ხშირად ხაზს უსვამს იმ გარემოებას, რომ ორპალატიანი პარლამენტი ხელს უწყობს არამხოლოდ ტერიტორიული წარმომადგენლობის უზრუნველყოფას საკანონმდებლო ორგანოში, არამედ პარლამენტის ფუნქციური დატვირთვისა და სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის სრულყოფილ განხორციელებას.<sup>913</sup>

ბიკამერალიზმის უპირატესობად მიიჩნევენ იმ გარემოებას, რომ ის უკეთ უზრუნველყოფს საკანონმდებლო საქმიანობის ხარისხს, რაც თავად კანონმდებლობის ხარისხზეც აისახება. ხშირად კანონები, რომლებიც ერთპალატიან პარლამენტში მკვეთრი პოლიტიკური დაპირისპირების ფონზე მიიღება, წარმოადგენენ იძულებითი კომპრომისების შედეგს. დეპუტატთა ხმების საჭირო რაოდენობის მისაღებად, კანონპროექტები პირველი მოსმენიდან მის გამოქვეყნებამდე განიცდის უამრავ შესწორებას, ამასთან, ხშირად ეს ხდება ამა თუ იმ პოლიტიკური ძალის სპონტანური მოთხოვნილების ინტერესებში ... ასეთ ფონზე გასაკვირი არ უნდა იყოს, რომ ეს კანონები ჯერ კიდევ კანონიერ ძალაში შესვლამდე საჭიროებენ ცვლილებებს. სამწუხაროდ, ამის საკმაოდ მდიდარი გამოცდილება საქართველოსაც გააჩნია. ბუნებრივია, რომ ასეთი ვითარება დადებითად ვერ შეფასდება. ამ მდგომარეობის გამოსწორების თვალსაზრისით, პოზიტიური როლი შეიძლება შეასრულოს ზედა პალატამ. ის არ არის იმდენად დატვირთული პოლიტიკური მუხტით და, შესაბამისად, უნარიანია, უფრო ღრმად, საფუძვლიანად და ობიექტურად განიხილოს მნიშვნელოვანი საკითხები. ე.წ. „მსჯელობისა და ანალიზის“ პალატა უზრუნველყოფს

<sup>912</sup> იხ., ა. დემეტრაშვილი, 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური, ბათუმი 2012, 185.

<sup>913</sup> იხ., ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 64.

კანონპროექტის დეტალურ, ზედმიწევნით დამუშავებას, რაც აუმჯობესებს მის ხარისხს.<sup>914</sup>

გარდა ტერიტორიული წარმომადგენლობის უკეთ უზრუნველყოფისა, ზედა პალატის ერთ-ერთ მთავარ მახასიათებლად, როგორც აღინიშნა, შესაძლოა მოგვევლინოს მისი, როგორც „ბრძენი და დინჯი“ პალატის ფუნქცია, რომელიც დამატებითი გარანტია შეიძლება იყოს საკანონმდებლო პროცესის რეზულტატის ხარისხის უზრუნველსაყოფად.

ბიუჯეტის კანონის შესრულებაზე კონტროლი ეს ტრადიციულად პარლამენტის ერთ-ერთი ყველაზე ძველი ფუნქციაა და მას საკონტროლო უფლებამოსილებებს შორის ყველაზე უკამათოდ ათავსებენ. რაც შეეხება, თავად ბიუჯეტის მიღებას, ავტორთა ნაწილი მას პარლამენტის ცალკე საფინანსო უფლებამოსილებებში შემავალ ფუნქციად განიხილავს.<sup>915</sup> ავტორთა მესამე ნაწილი კი, მას კანონშემოქმედებით საქმიანობასთან აკავშირებს.

როგორც საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, იმ ქვეყნებში სადაც ფუნქციონირებს ძლიერი ზედა პალატა, სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებაში ისიც ჩართულია, ხოლო სადაც ზედა პალატა სუსტია, მაშინ მისი ჩართულობა მცირდება.

რიგ ქვეყნებში სენატის საკანონმდებლო პროცესში ძალზედ შეზღუდული ფორმით მონაწილეობს, ხოლო შესაძლებელია ამგვარ შეზღუდულ ფორმაშიც კი ბიუჯეტის შემთხვევაში ზედა პალატა საერთოდ არ იყოს ჩართული.<sup>916</sup> შესაძლებელია საპირისპირო პრაქტიკაც შეგვხვდეს, სადაც ფუნქციონირებს სუსტი ზედა პალატა (კანონშემოქმედებით საქმიანობაში), თუმცა ბიუჯეტის

<sup>914</sup> *ერემაძე ქ.*, ბიკამერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში, უკრ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, თბილისი, 2005, 30.

აქვე უნდა აღინიშნოს, პოზიცია დაფიქსირებული ავტორთა ნაწილის მიერ, ზოგადად კანონშემოქმედებით საქმიანობასთან დაკავშირებით. ავტორთა აზრით, ძირითადი საკანონმდებლო მასივი საქართველოში უკვე შექმნილია და არ შეიძლება ერთ კვირაში მიღებულ იქნეს 100-ზე მეტი კანონი. ორპალატიანი პარლამენტის არსებობის შემთხვევაში ეს გამორიცხული იქნებოდა. ავტორის მტკიცებით, დღეს ქვეყანას ჭირდება საკანონმდებლო მასივის სრულყოფა და ამისათვის ზედმიწევნით კარგი იქნება ორპალატიანი პარლამენტი. კანონპროექტი იმობრავებს პალატებს შორის და ეს გამორიცხავს ნახქარვე გადაწყვეტილებებს.

პოზიცია დაფიქსირებულია საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო ჯგუფის სხდომაზე, ოქმი №2, ქ. ბათუმი, 2009 წლის 6 აგვისტო.

ავტორთა მოსაზრებით, „მართალია რეფორმების სწრაფად განხორციელება მნიშვნელოვანია, თუმცა არანაკლებ მნიშვნელოვანია კანონის ხარისხზე ზრუნვა და არ დავეშვათ უკუჩვენებები, ქაოტური მდგომარეობა და არასტაბილური ვითარება“.

იხ., *ბეჟაშვილი ლ.*, საკანონმდებლო ტექნიკა, სამართალშემოქმედების მეთოდური სახელმძღვანელო, თბილისი, 2012, 9.

<sup>915</sup> *დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი.*, კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 206.

<sup>916</sup> მაგ., იხ., ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, Constitution of the Czech Republic, იხ., ვებგვერდი: [http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke\\_dni=4.8.2016&O=10, \[25.05.2017\].](http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke_dni=4.8.2016&O=10, [25.05.2017].)

მიღების პროცესში ორივე პალატა თანაბრად არის ჩართული.<sup>917</sup> როგორც ცნობილია, იტალიაში ფუნქციონირებს ე.წ. ძლიერი ზედა პალატა და შესაბამისად, ორივე პალატა მონაწილეობს ბიუჯეტის ფორმირებაში.<sup>918</sup>

ქართულ რეალობაში, ბუნებრივია, საკითხი დამოკიდებულია პოლიტიკურ გადაწყვეტილებაზე, იმაზე თუ რა ფორმატით და მოცულობით იქნება ჩართული ტერიტორიული სუბიექტები და როგორი იქნება დანახული ზედა პალატის როლი, როგორც საკანონმდებლო, ისე ხელისუფლების დანაწილების ჩარჩოში.

იმ შემთხვევაში, თუ მიიღება პოლიტიკური გადაწყვეტილება და სენატი აღიჭურვება ძლიერი კომპეტენციებით, შესაბამისად ის სრულად უნდა ჩაერთოს, მათ შორის, ბიუჯეტის კანონის მიღების პროცესშიც.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საერთაშორისო პრაქტიკის დარად, შესაძლებელია სენატი კანონშემოქმედებით საქმიანობაში აღიჭურვოს სუსტი კომპეტენციებით, თუმცა ბიუჯეტის კანონის მიღების პროცესში ქართული ბიკამერალური პარლამენტის ზედა პალატა სრულად იყოს ჩართული.

ზედა პალატას, რომელიც კონსტიტუციის თანახმად, უნდა დაკომპლექტდეს ავტონომიური რესპუბლიკების და სხვა ტერიტორიულ ერთეულში არჩეული დეპუტატებისგან, შესაძლოა თავისი ლეგიტიმური ინტერესები გააჩნდეს ბიუჯეტზე, რამეთუ ის შესაძლებელია მნიშვნელოვან გავლენას ახდენდეს ამა თუ იმ სენატორის საარჩევნო ოლქზე. ამდენად სენატორის განსაკუთრებული ინტერესი შესაძლებელია იყოს სახელმწიფო ბიუჯეტის იმგვარად გადანაწილება, რომელიც უზრუნველყოს მის საარჩევნო ოლქებში ელექტორატის ინტერესების დაცვას.

გარდა აღნიშნულისა, შესაძლოა სენატი, ერთი მხრივ, ჩართული იყოს პროცესში თუმცა, მეორე მხრივ, მისი ჩართულობის ხარისხი არ იყოს თანაბარმნიშვნელოვანი და თანატოლი ქვედა პალატისაზე და მხოლოდ ე.წ. შეყოვნებითი ვეტოს უფლებით აღიჭურვოს. ასეთ შემთხვევაში, სენატმა შესაძლოა განიხილოს რესპუბლიკის საბჭოს მიერ მიღებულ ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტი და მიიღოს ან მოტივირებული შენიშვნებით დაუბრუნოს უკან ქვედა პალატას. ყოველივე აღნიშნულის შემდეგ ქვედა პალატამ უნდა განიხილოს ზედა პალატის შენიშვნები და თუ არ გაიზიარებს, მაშინ დადგინდეს კანონპროექტის მიღების უფრო მაღალი კვორუმი.

შესაძლოა, ასევე, ზედა პალატის კიდევ უფრო მეტი ჩართულობის უზრუნველყოფა და სენატის „ვეტოს“ შემთხვევაში ერთგვარი შემთანხმებელი ჯგუფის შექმნა პარიტეტულ საწყისებზე.<sup>919</sup>

<sup>917</sup> მაგ., იხ., რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუცია, Конституция Российской Федерации, იხ., ვებგვერდი: <http://www.constitution.ru/index.htm>, [25.05.2017].

<sup>918</sup> იხ., წინამდებარე დისერტაციის მე-7 თავი.

<sup>919</sup> ამგვარი კომისიების შექმნის შესაძლებლობას, არაერთი საზღვარგარეთის ქვეყნის კანონმდებლობა იცნობს და უცხო არ არის ის არც ქართული სამართლებრივი სივრცისთვის.



აღსანიშნავია საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის 4<sup>1</sup> პუნქტი, რომლის თანახმად, „თუ პარლამენტი ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 2 თვის განმავლობაში ვერ მოახერხებს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებას, ეს ჩაითვლება უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრად და გაგრძელდება კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-2-მე-5 პუნქტებით გათვალისწინებული პროცედურები. თუ პარლამენტი იმავე მუხლის მე-2 – მე-4 პუნქტებით დადგენილ ვადაში უნდობლობას ვერ გამოუცხადებს მთავრობას, პრეზიდენტი ამ ვადის ამოწურვიდან 3 დღეში დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს“. საქართველოს კონსტიტუციაში, ამგვარი ნორმის არსებობის პირობებში, შესაძლოა, ბიკამერალური პარლამენტის ქართულ პერსპექტივაში, ბიუჯეტის კანონის განხილვის უფლებამოსილებით აღიჭურვოს ის პალატა, რომელიც, თავის მხრივ, მთავრობის მიმართ ნდობა/უნდობლობის გამოცხადების კომპეტენციით იქნება აღჭურვილი. თუმცა, აქვე უნდა ითქვას, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის 4<sup>1</sup> ნორმის მაგვარ მოწესრიგებას არ ითვალისწინებს საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი.<sup>920</sup>

ზემოდ განხილული მოდელებიდან არჩევანის გაკეთება დამოკიდებულია ქართველი კანონმდებლის პოლიტიკურ არჩევანზე და იმ როლზე, რომელსაც ის მიანიჭებს ბიკამერალური პარლამენტის ზედა პალატას.

## **9.18.2. აუდიტის სამსახურის ანგარიშვალდებულება ბიკამერალური პარლამენტის წინაშე**

### **9.18.2.1. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საქართველოში**

განსხვავებით პარლამენტის საკანონმდებლო და მაკონტროლებელი ფუნქციების ძირითადი მექანიზმებისგან, ბიკამერალური პარლამენტის ჩამოყალიბების შემთხვევაში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის (სას) ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებით არავითარი კვლევა თუ ანალიზი არ გეხვედება.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლით განსაზღვრული პირობების დადგომისა და ორპალატიანი პარლამენტის შექმნის შემთხვევაში სას-ის რესპუბლიკის საბჭოსა თუ იმავდროულად სენატისთვის ანგარიშვალდებულების საკითხის განსაზღვრამდე, მნიშვნელოვანია თავად ამ

---

შემთანხმებელი კომისიის შექმნის შესაძლებლობას ითვალისწინებს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი სახელმწიფო ბიუჯეტისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების დროს. იხ., საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 188-ე, 195-ე და 196-ე მუხლები.

<sup>920</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].

ინსტიტუტის ფუნქციური მნიშვნელობისა და მისი კომპეტენციების ანალიზი.

საქართველოს კონსტიტუციის 97-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „საჯარო სახსრებისა და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებასა და ხარჯვას ზედამხედველობს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. თავის მხრივ, პარლამენტის უფლებამოსილია გააკონტროლოს მთავრობის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების ხარჯვის კანონიერება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მეშვეობით.“<sup>921</sup>

საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტის თანახმად, „საჯარო მმართველობის ეფექტიანობისა და ანგარიშვალდებულების ხელშესაწყობად საჯარო საბიუჯეტო სახსრებისა და სხვა საჯარო რესურსების გამოყენებასა და ხარჯვას ზედამხედველობს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. იგი უფლებამოსილია აგრეთვე შეამოწმოს საფინანსო-სამეურნეო კონტროლის სხვა სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობა, წარუდგინოს პარლამენტს საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფის წინადადებები.“ ამავ პროექტის თანახმად, „სახელმწიფო აუდიტის სამსახური უზრუნველყოფს საჯარო სახსრების მართვის კონტროლს პარლამენტის მიერ.“<sup>922</sup>

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალურ აუდიტორს 5 წლის ვადით,<sup>923</sup> სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, პარლამენტის თავმჯდომარის წარდგინებით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი“.<sup>924</sup>

„სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის“ შესახებ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის თანახმად, „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ძირითადი მიზნებია, ხელი შეუწყოს სახელმწიფო სახსრების, სახელმწიფოს სხვა მატერიალური ფასეულობების ხარჯვისა და გამოყენების კანონიერების, მიზნობრიობის დაცვასა და ეფექტურობას, ეროვნული სიმდიდრის, სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების საკუთრების დაცვას, ასევე საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას.“

„სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მისიაა, ხელი შეუწყოს სახელმწიფო მომსახურების გაუმჯობესებასა და საჯარო რესურსების უკეთეს მართვას

<sup>921</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 191-ე მუხლი. ასევე იხ., საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ 46-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>922</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. იხ., პროექტით განსაზღვრული საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლის მე-5 პუნქტის ახალი რედაქცია. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].

<sup>923</sup> ასევე 5 წლით, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტის თანახმად. იხ., პროექტით განსაზღვრული საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ახალი რედაქცია. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].

<sup>924</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 97-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

კანონიერების, ეფექტიანობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპების დაცვით. სას-ის მიზანია, ხელი შეუწყოს პარლამენტს მის მიერ მთავრობაზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებაში, ასევე, საჯარო სექტორში ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის პრინციპების განმტკიცებას და საჯარო ფინანსების ეფექტიან და კანონიერ განკარგვას.<sup>925</sup>

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული ამოცანების შესასრულებლად „უფლებამოსილია ჩაატაროს ექსპერტიზა და გასცეს დასკვნები საფინანსო და ეკონომიკური სფეროების მარეგულირებელი საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული აქტების პროექტებზე, ასევე იმ პროგრამებზე, რომელთა დასაფინანსებლად განსაზღვრულია სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების სახსრების გამოყენება ან რომლებიც გავლენას ახდენს ამ სახსრების ფორმირებაზე, აგრეთვე საქართველოს პარლამენტს, სხვა შესაბამის ორგანოებსა და დაწესებულებებს წარუდგინოს საგადასახადო კანონმდებლობის, სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების გამოცემასა და სრულყოფასთან დაკავშირებული წინადადებები“.<sup>926</sup>

სას-ის მიერ გამოქვეყნებული 2014-2017 წლების სტრატეგიული განვითარების გეგმაში სტრატეგიულ გეგმებს შორის პირველ და მეორე ადგილზეა შესაბამისად, აუდიტორიული საქმიანობით პარლამენტის ხელშეწყობა მთავრობაზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებაში, და მთავრობის ხელშეწყობა ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესებისკენ მიმართული რეფორმების განხორციელებაში.<sup>927</sup>

აქვე უნდა აღინიშნოს, „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის მე-5 პუნქტის საფუძველზე შედგენილი ანგარიში, რომლის მიხედვით სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საქართველოს პარლამენტს 2 წელიწადში ერთხელ წარუდგენს ანგარიშს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის ხარჯვასთან და შესრულებასთან დაკავშირებით განხორციელებული აუდიტის შესახებ. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2012-2013 წლებში ადგილობრივ თვითმმართველობაში განახორციელა 55 აუდიტი.<sup>928</sup>

<sup>925</sup> იხ., სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სტრატეგიული განვითარების გეგმა 2014-2017. იხ., [http://sao.ge/files/chvens\\_shesaxeb/strategia2014-2017.pdf](http://sao.ge/files/chvens_shesaxeb/strategia2014-2017.pdf), [25.05.2017].

<sup>926</sup> იხ., „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

<sup>927</sup> [http://sao.ge/files/chvens\\_shesaxeb/strategia2014-2017.pdf](http://sao.ge/files/chvens_shesaxeb/strategia2014-2017.pdf), [25.05.2017].

<sup>928</sup> სულ აუდიტრებულმა თანხამ შეადგინა 763 მილიონი ლარი. 55 აუდიტიდან 47 იყო ფინანსური და შესაბამისობის, 6 - ფინანსური, 1 - ეფექტიანობის და 1 - შედარებით აუდიტი. დამტკიცებული ანგარიშები საჯაროა და ნებისმიერი დაინტერესებული პირისათვის განთავსებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ვებგვერდზე (<http://sao.ge/audit/audit-reports/financial-end-compliance-audit>). იხ., <http://sao.ge/about-us/annual-performace-report/2012-2013-final-report-of-local-self-government-units>, [25.05.2017].

### 9.18.2. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ბიკამერალურ პარლამენტში

სას-ის ფუნქციების ანალიზისას ირკვევა, რომ ის ამოწმებს არამარტო ცენტრალური ბიუჯეტის, არამედ ასევე ავტონომიური რესპუბლიკებისა და თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯვასაც. ამ თვალსაზრისით შესაძლოა ერთგვარი ურთიერთკავშირის გაგება სას-ის ზემოაღნიშნულ კომპეტენციებთან და საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტით განსაზღვრულ სენატის დაკომპლექტების წესს შორის. სენატი, რომელიც გვევლინება ავტონომიური რესპუბლიკებისა და სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული დეპუტატებისგან დაკომპლექტებულ პალატად, ბუნებრივია, ერთგვარად ამ ტერიტორიულ ერთეულებში მაცხოვრებელი მოსახლეობის ინტერესების გამომხატველ პალატად აღიქმება. სწორედ ამიტომ, შესაძლოა სას-ის მიერ ანარიშის წარდგენა მოხდეს ასევე სენატის წინაშეც.

გარდა ანგარიშით წარდგენისა, საინტერესოა ასევე სას-ის გენერალური აუდიტორის არჩევის საკითხი. ამ თვალსაზრისითაც, სასურველია თუ მოხდება სენატის ჩართულობის უზრუნველყოფა. ეს შესაძლებელია სხვადასხვა ფორმით. შეიძლება არჩევა მოხდეს რესპუბლიკის საბჭოსა და სენატის ერთობლივ სხდომაზე, ან რესპუბლიკის საბჭოს მიერ არჩეული პირი დაამტკიცოს სენატმა.

### 9.18.3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის განხილვა

საქართველოს მთავრობა სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტთან ერთად პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ.<sup>929</sup> გარდა აღნიშნულისა მთავრობა პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს (საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან არა უგვიანეს 5 თვისა).<sup>930</sup>

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის, ამ ანგარიშის შესახებ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებისა და შესაბამისი დასკვნების განხილვისა და საპარლამენტო კამათის დასრულების შემდეგ, რომელიც მიმდინარეობს კანონპროექტის პირველი მოსმენით განხილვისათვის განსაზღვრული წესით, პარლამენტი იღებს დადგენილებას სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის თაობაზე. პარლამენტი სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს ამტკიცებს იმ შემთხვევაში, თუ იგი ზუსტად და სრულად ასახავს გასულ საბიუჯეტო წელს ბიუჯეტში შემოსულობებისა და გადასახდელების

<sup>929</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-2 პუნქტი

<sup>930</sup> იქვე.

მოცულობებს და მათ კანონიერებას. წინააღმდეგ შემთხვევაში პარლამენტს შეუძლია არ დაამტკიცოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში.<sup>931</sup>

ქართული სამართლებრივი სივრცის ანალიზის შედეგად, შეიძლება ითქვას, რომ როგორც მიმდინარე წლის, ასევე სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცება კავშირშია, თავად სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღების მიღების პროცედურებთან, ამდენად ლოგიკურია, სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიშის განხილვის პროცესში ალიტერაციით აღიჭურვოს ის პალატა, რომელიც უფლებამოსილი იქნება მიიღოს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი.

### 9.19. მთავრობის ანგარიშის განხილვა ბიკამერალურ პარლამენტში

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს მთავრობა ანგარიშვალდებულია საქართველოს პარლამენტის წინაშე.<sup>932</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 205-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად კი, „საქართველოს პრემიერ-მინისტრი ვალდებულია პარლამენტს წელიწადში ერთხელ, საშემოდგომო სესიის პლენარული სხდომების პირველივე კვირაში წარუდგინოს ანგარიში სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ.“<sup>933</sup> ასევე შეიძლება აღინიშნოს, რომ „მთავრობის წევრი, პარლამენტის მიერ არჩეული, დანიშნული ან დამტკიცებული თანამდებობის პირი უფლებამოსილია, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში ვალდებულია, დაესწროს პარლამენტის, მისი კომიტეტისა და კომისიის სხდომებს, პასუხი გასცეს სხდომაზე დასმულ შეკითხვებს და წარმოადგინოს გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიში.“<sup>934</sup>

მთავრობის მიერ სამთავრობო პროგრამის შესრულების შესახებ ანგარიშის განხილვა, რა თქმა უნდა, პირდაპირ კავშირშია თავად პროგრამისა თუ სამთავრობო შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხთან, ისევე როგორც მთავრობის ანგარიშვალდებულებასთან. ამგვარი პრაქტიკა ფიქსირდება საზღვარგარეთის ქვეყნებში, და ლოგიკურია ქართულ სამართლებრივ რეალობაშიც, მისი გაზიარება.

<sup>931</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 190-ე მუხლის მე-6 პუნქტი, ასევე იხ., საქართველოს კანონის „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ 58-ე მუხლი.

<sup>932</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>933</sup> ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „პარლამენტს უფლება აქვს, საქართველოს პრემიერ-მინისტრს მოსთხოვოს სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის რეგარეშე წარდგენა“.

<sup>934</sup> იხ., საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-2 პუნქტი.

## 9.20. კანონის აღსრულების კონტროლი ბიკამერალურ პარლამენტში

საქართველოს პარლამენტის 235-ე მუხლის თანახმად, „პარლამენტი აკონტროლებს საქართველოს მთავრობის, მინისტრის ... ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობას, მათი შესრულების მდგომარეობას, შეისწავლის და აანალიზებს ამ ნორმატიული აქტების აღსრულების მდგომარეობას, ეფექტიანობას, მათი მოქმედების პერიოდში გამოვლენილ ხარვეზებს, განიხილავს მათ აღმოსაფხვრელად საჭირო ღონისძიებებს, ასევე ნორმატიული აქტების სრულფასოვნად ამოქმედების ხელშეშლელ ობიექტურ და სუბიექტურ ფაქტორებს. პარლამენტი საჭიროების შემთხვევაში იღებს დადგენილებას, რომელშიც შეიძლება აისახოს პარლამენტის შეფასება ნორმატიული აქტების აღსრულებასთან დაკავშირებით, ნორმატიულ აქტებში სათანადო ცვლილების შეტანის რეკომენდაციით (დავალებით).

თუ გადავხედავთ საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკას შესამჩნევია არაერთგვაროვანი მიდგომა. სახელმწიფოთა ნაწილში ქვედა პალატები საერთოდ არ არიან აღჭურვილი მიღებული კანონების აღსრულების კონტროლის კომპეტენციით, ხოლო სახელმწიფოთა მეორე ნაწილში ზედა პალატები მეტ-ნაკლებად ან სრულადაც ჩართულნი არიან აღნიშნულ საქმიანობაში. ასევე, როგორც ითქვა, განსახილველი კომპეტენცია გარკვეულწილად ურთიერთკავშირშია კანონშემოქმედებით საქმიანობასთან და ზედა პალატის ჩართულობის ხარისხთან.

როგორც სადისერტაციო ნაშრომის წინა ნაწილებში იქნა განხილული, მეცნიერთა დიდი ნაწილი მხარს უჭერს კანონშემოქმედებით საქმიანობაში სენატის სუსტი უფლებამოსილებებით აღჭურვის საკითხს, თუმცა მიუხედავად ამისა, არცერთი მათგანი არ უარყოფს სენატის გარკვეული სახით კანონპროექტებთან დაკავშირებით ჩართულობის საკითხს.

როგორც არაერთხელ აღინიშნა, საქართველოში ბიკამერალური პარლამენტის იმპლემენტირება და მისი ფუნქციონირება გაკრვეულწილად (პირდაპირ თუ არაპირდაპირ) დაკავშირებულია ტერიტორიულ მოწყობასთან. სწორედ ამიტომ, ალბათ, გასაზიარებელია ზემოაღნიშნულ ავტორთა მოსაზრება, და სენატის ჩართულობის უზრუნველყოფა გარკვეული კატეგორიის კანონპროექტებთან მიმართებაში. სწორედ აქედან გამომდინარე, მიღებული კანონების აღსრულების კონტროლის განხორციელებაში მსავსად რესპუბლიკის საბჭოსა, სენატიც უნდა ჩაერთოს.

## დასკვნა

საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების შემდეგ საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი.“ ქვეყნის ძირითად კანონში არაერთი, მცირე თუ ფართო მასშტაბიანი ცვლილება განხორციელდა, თუმცა მოცემული მუხლის შინაარსი არც-ერთ მათგანს არ შეუცვლია და კვლავინდებურად რჩება საქართველოს კონსტიტუციის ტექსტში. კანონმდებლის ნება არც მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში იცვლება. საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი კვლავინდებურად აცხადებს, რომ „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნის შემდეგ პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი...“<sup>935</sup>

სამწუხაროდ, დღემდე ვერ დადგა კონსტიტუციის მოცემულ მუხლში მითითებული „შესაბამისი პირობები“, რაც საფუძველი გახდებოდა საქართველოს რეალობაში ბიკამერალური პარლამენტის იმპლემენტირების. შესაბამისად, დღევანდელი მდგომარეობით, საქართველოს პარლამენტი მონოკამერალურია, რომლის სტატუსი და ფუნქციები განსაზღვრულია კონსტიტუციის 48-ე მუხლში. მოცემული ნორმის თანახმად, „საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს“. საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტით იდენტურია საქართველოს პარლამენტის სტატუსი.

ორპალატიან პარლამენტის საკითხი თავისთავად გამოირჩევა აქტუალობით, თუმცა ვერ ვიტყვით რომ ყოველთვის აქტიურად მიმდინარეობდა მასთან დაკავშირებით მსჯელობები და განხილვები. რამდენადაც ცნობილია, ბოლო პერიოდში საკმაოდ ხშირად დაიწყო სხვადასხვა ექპერტთა, კონსტიტუციონალისტთა თუ პოლოტიკოსთა მხრიდან საუბარი ორპალატიანი პარლამენტის დადებით მხარეებზე და კონსტიტუციის მე-4 მუხლის ამოქმედების აუცილებლობაზე.

<sup>935</sup> იხ., საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული და საყოველთაო-სახალხო განხილვისთვის გამოქვეყნებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“. იხ., პროექტით განსაზღვრული საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის პირველი პუნქტის ახალი რედაქცია. პროექტი შესაძლებელია იხილოთ ვებგვერდზე: <http://constitution.parliament.ge/proeqti>, [25.05.2017]. თუმცა, როგორც აღინიშნა, კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-2 მოსმენით განხილვის დროს შესაბამისი პირობების შექმნის პირობა შეიცვალა საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის პირობით. იხ., <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [15.02.2018].



როგორც აღინიშნა, წარმოდგენილი სადისერტაციო ნაშრომის კვლევის საგანია ორპალატიან პარლამენტში მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების ფორმების ანალიზი. იმ პირობებში, როდესაც სახელისუფლებო ტრიადაში, საკანონმდებლო ორგანოს ერთგვარი პრიმატი, შეიძლება ითქვას, აღმასრულება ხელისუფლებამ ჩაანაცვლა, საპარლამენტო კონტროლმა, თავის მხრივ, კიდევ უფრო მეტი მნიშვნელობა შეიძინა. ამგვარივე ტენდენცია შეიმჩნევა ევროპულ დემოკრატიებშიც და სწორედ ამიტომ, ბოლო პერიოდში, კიდევ უფრო მეტი ყურადღება ეთმობა პარლამენტის ამ უძველესი ფუნქციის შესწავლასა და ანალიზს. უნდა ითქვას, რომ ქართულ რეალობაშიც, გახშირდა საუბრები საპარლამენტო კონტროლის ფორმებისა და განხორციელების მექანიზმების სრულყოფისა და კიდევ უფრო ქმედითი ხასიათის შექმნის თაობაზე. ყოველივე ზემოაღნიშნულმა განაპირობა ორპალატიანი პარლამენტის კვლევის ფოკუსირება მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელებაზე.

განხორციელებული კვლევის შედეგად შესწავლილ იქნა საზღვარგარეთის ქვეყნებში ბიკამერალური საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების თავისებურებები, ქართული რეალობა და პერსპექტივა და შესაძლებელია შემდეგი დასკვნებისა და რეკომენდაციების ჩამოყალიბება:

1. არაერთმა თანამედროვე სახელმწიფომ (40%-ზე ოდნავ მეტმა) არჩია უმაღლესი წარმომადგენლობითი და საკანონმდებლო ორგანოს ბიკამერალურ მოწყობა მონოკამერალურს და ეს განპირობებულია არა უბრალოდ საკუთარი ისტორიული გამოცდილებისა და ჩამოყალიბებული ტრადიციის გაზიარებით, არამედ იმ დადებითი მახასიათებლებით, რომლებიც ორპალატიან პარლამენტს გააჩნია.

ორპალატიან პარლამენტზე ჩატარებული კვლევები დიდწილად უკავშირდება კანონშემოქმედებით საქმიანობასა და პალატების არჩევის ფორმებს. რაც შეეხება მაკონტროლებელ ფუნქციას, ვერ ვიტყვით, რომ საზღვარგარეთ დოქტრინამ მას ძალიან დიდი ყურადღება დაუთმო, თუ არ ჩავთვლით მთავრობასთან მიმართებით ნდობა/უნდობლობის პროცედურებში ჩართული პალატების საკითხის შესწავლას და მის გავლენას მთავრობის სტაბილურობაზე. საკითხი, რომელიც ძალიან აქტუალური გახდა რაციონალიზირებული პარლამენტარისმის იდეის დამკვიდრებასთან ერთად.

უნდა ითქვას, რომ პარლამენტის ბიკამერალურმა სტრუქტურამ შესაძლოა გავლენა იქონიოს მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელების, როგორც ფორმაზე, ასევე შინაარსზე. ორპალატიანი პარლამენტი ხელს უწყობს უფრო სიღრმისეული და ფართომასშტაბიანი კონტროლის განხორციელებას.

2. ისტორიულად, ბიკამერალური პარლამენტის ორივე პალატა თანაბარი უფლებამოსილებებით იყო აღჭურვილი, მათ შორის მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელებისას. შედეგად, დოქტრინა ძლიერი ზედა პალატის



არსებობაზე საუბრობდა. თუმცა, მე-20 საუკუნეში, მთელი რიგი მიზეზებით, მიდგომები შეიცვალა და დაიწყო პროცესი, რომლის შედეგადაც ზედა პალატებმა გარკვეულწილად დაკარგეს პოზიციები და ქვედა პალატასთან შედარებით სუსტი უფლებამოსილებებით აღიჭურვნენ. მთელ რიგ ქვეყნებში დაიგეგმა და განხორციელდა ცვლილებები, მათ შორის შეიძლება გამოიყოს ინგლისში ჩატარებული არაერთი რეფორმა, 1993 წლის ბელგიური რეფორმა, 2003 წლის რუმინული რეფორმა. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში ცვლილებების შედეგად ზედა პალატას შეუმცირდა უფლებამოსილებები თუმცა, მაკონტროლებელი კომპეტენციის ნაწილში სენატის სტატუსი კვლავინდებურად უცვლელი დარჩა. დღემდე უცვლელია, ასევე, იტალიაში მოქმედი ძლიერი სენატი, რომელიც, შეიძლება ითქვას, დღიდან კონსტიტუციის ამოქმედებისა, რეფორმისთვის არის განწირული, არაერთი ცვლილება დაიგეგმა, თუმცა იმავე ეტაპზე ჩერდებოდა ხოლმე მათი განხორციელება. გარდა იტალიისა, ძლიერ ზედა პალატებს მიაკუთვნებენ შეეცარიულ ზედა პალატასა და ბოსნია და ჰერცეგოვინაში მოქმედ პალატას. აღსანიშნავია, რომ ძლიერი ზედა პალატის პირობებში, ეს უკანასკნელნი მნიშვნელოვან წილად მონაწილეობენ პარლამენტის ფუნქციების და მათ შორის კონტროლის განხორციელებაში. რაც შეეხება სუსტ ზედა პალატებს, მათი მონაწილეობის ხარისხი გაცილებით ნაკლებია ვიდრე ქვედა პალატის. როგორც წესი, ამგვარ პირობებში, ზედა პალატები საერთოდ არ მონაწილეობენ ხოლმე მთავრობის ფორმირების პროცესში. რაც შეეხება სხვა მაკონტროლებელ ფუნქციებს, ვითარება სხვადასხვაგვარია: შესაძლოა ზედა პალატები სრულად იყვნენ აღჭურვილნი სხვა მაკონტროლებელი ფუნქციებით ან ქვედა პალატასთან შედარებით, ამ შემთხვევაშიც, ნაკლები მოცულობით იყვნენ ჩართულნი შესაბამის პროცედურებში.

3. ისტორიულად, ორპალატიანი პარლამენტი არაფედერალურ სახელმწიფოს, ინგლისს უკავშირდება, თუმცა დღესდღეობით ის ფედერალური სახელმწიფოს, შეიძლება ითქვას, ერთ-ერთ არსებით შემადგენელ ელემენტს წარმოადგენს. ბიკამერალური საპარლამენტო ორგანო, დამახასიათებელი კომპონენტი გახდა ფედერალური სახელმწიფოსთვის, სადაც ზედა პალატაში ფედერაციული სუბიექტები არიან წარმოდგენილნი. ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობა სახეზეა ასევე რეგიონალურ სახელმწიფოებშიც და მასზე უარს არც უნიტარული სახელმწიფოები ამბობენ.

მაკონტროლებელი ფუნქციების გადანაწილების თვალსაზრისით ფედერალურ სახელმწიფოებში ვითარება არაერთგვაროვანია. თუმცა, მთავრობის ფორმირებაში ფედერალურ სახელმწიფოთა არაერთი ზედა პალატაა ჩართული (მალითად შვეიცარიაში, კანადაში, ავსტრალიაში). შეერთებულ შტატებშიც, პრეზიდენტს ესაჭიროება სენატი თანხმობა იგივე სახელმწიფო მდივნისა თუ აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა თანამდებობის პირების დანიშვნისას.

რაც შეეხება უნიტარულ სახელმწიფოებს, შედარებით უფრო იშვიათ შემთხვევებში მონაწილეობენ ზედა პალატები ნდობა/უნდობლობის პროცესში. სხვა მხრივ, შესაძლოა ჩართულნი იყვნენ კონტროლის განხორციელებაში. რეგიონალური სახელმწიფოების შემთხვევაში, მაგალითად, იტალიაში სახეზეა ძლიერი ზედა პალატა, ხოლო ეკვადორის შემთხვევაში, მთავრობა მხოლოდ ქვედა პალატის წინაშე ანგარიშგაღებულ და მხოლოდ ის არის ჩართული ნდობა/უნდობლობის პროცესში.

4. არჩევის ფორმის მიხედვით ერთმანეთისგან შეიძლება გაიმიჯნოს პალატები არჩეული პირდაპირი და არაპირდაპირი წესით. ამ ორ ჯგუფს უნდა დაუშვამოთ მესამე, შერეული ფორმით არჩეული პალატები. კომპარატივისტული ანალიზის საფუძველზე შესაძლებელია ითქვას, რომ ზედა პალატების დიდი ნაწილი აირჩევა არაპირდაპირი ან შერეული წესით, ხოლო ქვედა პალატები კი, როგორც წესი, პირდაპირი წესით. უნდა ითქვას, რომ პირდაპირი წესით არჩევა, თავისთავად არ განაპირობებს ზედა პალატისთვის ქვედა პალატის თანაბარი მაკონტროლებელი უფლებამოსილებების მინიჭებასა და ძლიერი ზედა პალატის სტატუსს. არაპირდაპირ და პირდაპირ არჩეულ პალატებს თუ შევადარებთ, უფრო ხშირ შემთხვევებში, პირდაპირი წესით არჩეულ პალატებს მეტი უფლებამოსილებები გააჩნიათ. თუმცა, როგორც ითქვა, ეს ფაქტი, თავისთავად არ ნიშნავს, ავტომატურად მისთვის ძლიერი სტატუსის მინიჭებას.

5. გარდა პირდაპირი და არაპირდაპირი არჩევნებისა, ერთმანეთისგან განასხვავებენ მაჟორიტარული, პროპორციული და შერეული სისტემის საფუძველზე დაკომპლექტებულ პალატებს.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში მოქმედი საარჩევნო სისტემების ანალიზის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფოთა ძალიან დიდ უმრავლესობაში ქვედა პალატები აირჩევა პროპორციული სისტემის საფუძველზე, (სლოვენია, შვეიცარია, ბოსნია და ჰერცეგოვინა, ირლანდია, ჩეხეთი, ნიდერლანდები, ესპანეთი, პოლონეთი და ა.შ.). თუმცა, გვხვდება შემთხვევებიც (საფრანგეთი, გაერთიანებული სამეფო, აშშ და ა.შ.), სადაც ქვედა პალატა მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე აირჩევა. ზედა პალატების შემთხვევაში ვითარება უფრო არაერთგვაროვანია. გვხვდება როგორც მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე არჩეული პალატები, (მაგალითად ჩეხეთი, აშშ, პოლონეთი) ასევე შერეული (მაგალითად ირლანდია, რუმინეთი, ესპანეთი, იაპონია) სისტემის საფუძველზე ჩამოყალიბებული პალატები. რა თქმა უნდა, გვხვდება, ასევე პროპორციული სისტემის საფუძველზე არჩეული პალატებიც (იტალია). ცხადია, საარჩევნო სისტემა გავლენას ახდენს ინსტიტუციების სტატუსზე და მის ფუნქციებზე, ისევე როგორც მის მიერ განხორციელებული ფუნქციების ეფექტურობაზე.

როგორც ცნობილია, პროპორციული სისტემა განაპირობებს მრავალპარტიულობას, ხოლო მაჟორიტარული სისტემა მსხვილი პარტიული

სისტემის ჩამოყალიბებას. მაგალითისთვის, ორპარტიული რეჟიმების დროს მართალია მიიღწევა სამთავრობო სტაბილურობა და ხელისუფლების პერიოდული მონაცვლეობა, თუმცა პასუხისმგებლობის საკითხი, პრაქტიკულად არასოდეს დგება. პროპორციულ სისტემას, რომელიც ხელს უწყობს მრავალპარტიული სისტემის ჩამოყალიბებას, შედეგად ნაკლებად ახასიათებს ხოლმე ერთსულოვნება. თუმცა, საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკა ადასტურებს, რომ ზოგერთ მათგანში შესანიშნავადაა უზრუნველყოფილი სამთავრობო სტაბილურობა, რის კარგ მაგალითადაც გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა გამოდგება. თუმცა, გვხვდება განსხვავებული, მათ შორის რადიკალურად განსხვავებული ვითარებებიც. მაგალითისთვის იტალიის რესპუბლიკაში, სადაც ორივე პალატა პრაქტიკულად პროპორციული წესით აირჩევა, თითქმის ყოველწლიურად ახალი მთავრობის ჩამოყალიბების საჭიროება დგება დღის წესრიგში. აღნიშნულის ერთ-ერთი (და, რა თქმა უნდა, არა ერთადერთი) მიზეზი შესაძლოა გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკაში მოქმედი კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმშიც იყოს. ამდენად გამოყენებული საარჩევნო სისტემები მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს პალატების მიერ განსახორციელებელი უფლებამოსილებების ეფექტურობაზე და მის თანმდევ შედეგებზე. თუმცა, საარჩევნო სისტემასთან ერთად მხედველობაშია მისაღები მთელი რიგი გარემოებები, როგორცაა პარტიული სისტემა, რაოდენობა, პოზიციები პოლიტიკურ საჭადრაკო დაფაზე, ისტორია, გამოცდილება და ა.შ.

6. მთავრობის ფორმირების პროცესში ბიკამერალური პარლამენტის პალატების ჩართულობის საკითხი სხვადასხვა ფაქტორზეა დამოკიდებული და დაკავშირებული, რომელთა შორის შეიძლება აღინიშნოს, თავად მმართველობის ფორმა, ბიკამერალური პარლამენტის პალატების და განსაკუთრებით ზედა პალატის როლი და სტატუსი. საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილებას თუ გადავხედავთ, შევამჩნევთ, რომ გვხვდება შემთხვევები, როდესაც მხოლოდ ერთი პალატაა ჩართული ფორმირების პროცესში და ამ შემთხვევაში ეს არის ქვედა პალატა. რაც შეეხება ე.წ. ბიკამერალურ პროცედურებს, ანუ როდესაც ორივე პალატა მონაწილეობს მთავრობის ჩამოყალიბებაში, ამგვარ გამოცდილებასაც ითვალისწინებს მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმი, თუმცა მას სახელმწიფოთა მცირე რაოდენობა იზიარებს. ზოგადი წესისგან განსხვავებული ვითარება ფიქსირდება ბოსნია და ჰერცეგოვინაში. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, ერთობ საინტერესო ვითარებაა, რამდენადაც ნდობის პროცედურაში მხოლოდ ქვედა პალატა მონაწილეობს, ხოლო უნდობლობის პროცედურაში კი ორივე პალატა.

სახელმწიფოს ინსტიტუტების ჩამოყალიბებისას და კომპეტენციური არსენალის განსაზღვრისას ზოგადად და მათ შორის მთავრობასთან მიმართებაში, ისეთი წესები უნდა დადგინდეს, რომელიც ორი მთავარი ამოცანის გადაწყვეტისკენ იქნება მიმართული - უზრუნველყოფილი იყოს ხალხის, როგორც ხელისუფლების წყაროს არჩევნებში გამოხატული ნების პატივისცემა და ხელი შეუწყოს ქმედითუნარიანი, სტაბილურად მოქმედი

მთავრობის ჩამოყალიბებას.<sup>936</sup> მთავრობის ფორმირების წესების განსაზღვრისას მთავრობის სტაბილურობის საკითხს მნიშვნელოვან ყურადღებას უთმოს საზღვარგარეთის დოქტრინა. შეიძლება ითქვას ბიკამერალურ პარლამენტთან დაკავშირებული კვლევები ძირითადად მიმართულია პალატების ფორმირების, კანონშემოქმედებითი საქმიანობისა და მთავრობის ჩამოყალიბების საკითხების შესწავლაზე. მთავრობის სტაბილურობაზე მნიშვნელოვანი გავლენა შეიძლება იქონიოს მის ფორმირებასა თუ უნდობლობის გამოცხადებაში მხოლოდ ერთი თუ ორივე პალატა მონაწილეობას. ორივე პალატის მიერ ნდობა გამოცხადებული მთავრობა ნდობის მეტი ხარისხით სარგებლობს თუმცა, უფრო რთულია ორივე პალატის მხრიდან ნდობის შენარჩუნება. თავის მხრივ, გასათვალისწინებელია ქვეყანაში მოქმედი პარტიული სისტემა და პარტიათა სტაბილურობა.

ასევე გასათვალისწინებელია თავად პალატების დაკომპლექტების ფორმა და საარჩევნო სისტემები, პალატების არჩევნების პერიოდულობა და ა.შ. მიუხედავად იმისა, თუ რამდენი პალატა იქნება ჩართული მთავრობის დაკომპლექტების პროცესში, თუ ორივე პალატის საარჩევნო სისტემა მსგავსია და თუ ორივე პალატის არჩევნები ერთმანეთს ემთხვევა, შეიძლება ითქვას, რომ პროცესი ფორმალურად ორპალატიანია, თუმცა რეალურად ერთპალატიანი.

7. მთავრობის ფორმირებაში ორივე პალატის მონაწილეობის დროს, სხვადასხვა ქვეყანა, პალატების მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმას ირჩევს. რიგ შემთხვევებში ორივე პალატა ცალ-ცალკე განიხილავს და კენჭს უყრის მთავრობის მიმართ ნდობის გამოცხადებას, რიგ შემთხვევებში ეს პროცედურა პალატების გაერთიანებულ სხდომაზე ტარდება. გვხვდება ასევე შემთხვევა, როდესაც პალატები დამოუკიდებლად იღებენ გადაწყვეტილებას და ორივე პალატის მიერ ნდობის გამოცხადება აუცილებელი პირობაა. მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში გვხვდება ასევე შემთხვევა, როდესაც ნდობას მართალია ორივე პალატა განიხილავს და უცხადებს, თუმცა თუ პალატების გადაწყვეტილებები ერთმანეთისგან განსხვავდება, ამ შემთხვევაში ერთ-ერთ პალატის გადაწყვეტილებას ენიჭება უპირატესობა.

8. დოქტრინასა თუ პრაქტიკაში ერთმანეთისგან გამიჯნულია უნდობლობის ვოტუმის ორი ტიპი: დესტრუქციული და კონსტრუქციული. მათგან პირველი გულისხმობს მოქმედი მთავრობის გადაყენებას და შემდეგ ახლის ფორმირების დაწყებას. ხოლო კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმის შემთხვევაში მთავრობის გადაყენებულად ითვლება მას შემდეგ რაც პარლამენტი შეძლებს ახლის ფორმირებას. სამთავრობო არასტაბილურობის თავიდან ასაცილებლად სხვადასხვა სახელმწიფოებმა ინსტიტუციური გზებით სცადეს საკითხის მოწესრიგება. ასე მაგალითად, მთავრობის გადაყენება დაუკავშირდა უფრო გართულებულ პროცედურებს, რათა პარლამენტარები კარგად დაფიქრდნენ მთავრობის გადაყენების საკითხის

<sup>936</sup> დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 298-299.

დასმამდე და გადაწყვეტილების მიღებამდე. რაციონალიზირებული პარლამენტარიზმის ეს მექანიზმი გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის შემდეგ არართი დემოკრატიული სახელმწიფოსთვის აღმოჩნდა მისაღები.

თუ გადავხედავთ საზღვარგარეთის ქვეყნებში არსებულ პრაქტიკას შევამჩნევთ, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურებში, მისი მშობელი გერმანიის დარად, მხოლოდ ქვედა პალატაა ჩართული ხოლმე. ამის მიზეზი შესაძლოა ის იყოს, რომ ისედაც გართულებული პროცედურები, ორივე პალატის მონაწილეობით კიდევ უფრო არ გართულდეს. რაც შეეხება უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმის მქონე ქვეყნებს, არაერთ შემთხვევაში ფიქსირდება ორივე პალატის მონაწილეობა პროცედურაში.

9. გარდა ფაქტობრივი მონაცემისა, აღსანიშნავია ასევე დინამიკა და ტენდენცია, რომლის თანახმადაც, არაერთმა სახელმწიფომ ნდობისა და უნდობლობის ბიკამერალური პროცედურა მონოკამერალურით შეცვალა. ასე მაგალითად, 1993 წელს, ბელგიაში განხორციელებული რეფორმის შედეგად დაწესდა მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა მხოლოდ ქვედა პალატის წინაშე და პროცესში მხოლოდ ქვედა პალატის მონაწილეობა განისაზღვრა. ამასთან, სისტემის რაციონალიზაციის მიზნით შემოღებულ იქნა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. განხორციელებული ცვლილებების მიზანი გახლდათ, პარლამენტსა და მთავრობას შორის არსებულ ნდობის საკითხთან დაკავშირებით სტაბილურობის ელემენტების შემოტანა. კიდევ უფრო ადრე, 1970 წელს შევედეთმც განხორციელდა კონსტიტუციური რეფორმა და განისაზღვრა ე.წ. მონოკამერალური პროცედურები. აღსანიშნავია, რომ იტალია, სადაც მოქმედი სისტემის თანახმად, ნდობა და უნდობლობის პროცესში ორივე პალატა მონაწილეობს, არაერთხელ დაიგეგმა და წამოიწყეს პროცესი, რომელიც მიმართული იყო ზედა პალატის პროცესიდან ჩამოცილებისკენ, თუმცა სხვადასხვა მიზეზით, ეს პროცესი ბოლომდე ვერ იქნა მიყვანილი. აღსანიშნავია, 2003 წელს რუმინეთში განხორციელებული რეფორმა, სადაც ძლიერი ზედა პალატის უფლებამოსილებები შესუსტდა, თუმცა მთავრობის ფორმირებაში ჩართულობის თვასლაზრისით, სისტემა კვლავინდებურად უცვლელი დარჩა. აღსანიშნავია, რომ 2008 წელსაც იყო პრეზიდენტის მიერ მცდელობა ბიკამერალური სისტემის რეფორმირების, რეფერენდუმზეც მოიპოვა მხარდაჭერა, თუმცა არსებული ბიკამერალური სისტემა დღემდე უცვლელი რჩება.

ამდენად, განვითარებული პროცესები ცხადყოფს, რომ მართალია გვხვდება ქვეყნები სადაც ნდობა და უნდობლობის პროცესში ორივე პალატა მონაწილეობს, თუმცა ამ სახელმწიფოთა რიცხვი ბევრად უფრო მცირეა და ამასთან, ტენდენციაც მიმართულია პროცესების „მონიკამერალიზაციისკენ“.

10. პასუხისმგებლობის საკითხის მეორე ტყუპისცალი ნდობის საკითხის თავად მთავრობის ინიციატივით დასმაა და მას მთავრობა როგორც წესი, პარლამენტზე ზემოქმედების მოხდენის მიზნით იყენებს. საზღვარგარეთის ქვეყნების კომპარატივისტული კვლევა ადასტურებს, რომ მთავრობის მიერ

საკუთარი ინიციატივით, ნდობის საკითხის დასმის შემთხვევაში, პროცედურებში მონაწილეობს ის პალატა, რომელიც, თავის მხრივ, ჩართულია მთავრობის მიმართ ნდობა და უნდობლობის პროცედურაში.

11. საზღვარგარეთის კონსტიტუციათა ანალიზის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ გვხვდება შემთხვევები როდესაც იმპინჩმენტის პროცედურებში (გარკვეულწილად) ორივე პალატა მონაწილეობს და ფიქსირდება ასევე შემთხვევები, სადაც მასში მხოლოდ ერთი პალატაა ჩართული. ორივე პალატა მონაწილეობს პროცესის სხვადასხვა ეტაპზე მაგალითად ამერიკის შეერთებულ შტატებში, საფრანგეთში, რუმინეთში, იტალიაში. აღსანიშნავია, რომ ამ ქვეყნებში ბიკამერალური პარლამენტის სენატები არ არიან ძალიან სუსტი უფლებამოსილებებით აღჭურვილნი და გარკვეული ურთიეთმიმართება არსებობს მათსა და მთავრობას შორის. თუმცა, მხოლოდ ზედა პალატის ძლიერი სტატუსი ვერ გამოდგება იმპინჩმენტის პროცედურებში მათი ჩართულობის ასახსნელად, რამეთუ არაერთი სუსტი ზედა პალატა სხვადასხვა ფორმითა და მოცულობით მონაწილეობს პროცედურებში. როგორც ცნობლია, ავტორთა ნაწილი იმპინჩმენტს არ განიხილავს მხოლოდ წმინდა პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმად. ნაწილი მასში (ასევე) სამართლებრივ ხასიათს ხედავს. ამდენად, ორივე პალატისთვის განხილვისა თუ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულობის მოტივი, ასევე, იმპინჩმენტის პროცედურის კომპლექსურ ხასიათშიც უნდა ვეძებოთ.

12. პარლამენტის წევრთა მიერ მთავრობის წევრებისთვის დასმული კითხვა საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთ ქმედით ფორმად ითვლება. საპარლამენტო კონტროლის ეს ტრადიციული მექანიზმი გამოიყენება არა მარტო იმ ქვეყნებშიც, სადაც მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე, არამედ, ასევე იმ ქვეყნებშიც, სადაც მთავრობა ამგვარი პასუხისმგებლობის მატარებელი არ არის. საპარლამენტო კონტროლის შეზღუდული ფორმით განხორციელების პირობებშიც, კითხვის უფლება კონტროლის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მექანიზმად ითვლება. სწორედ ამიტომ, შესაძლოა მთავრობა არ იყოს პასუხისმგებელი ბიკამერალური პარლამენტის ზედა პალატის წინაშე, თუმცა მის წევრებს მაინც ჰქონდეთ კითხვის დასმის უფლება. ამგვარი სურათი არაერთ ქვეყანაში გვხვდება. თუმცა, აქვე უნდა ითქვას, რომ საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური პრაქტიკა იცნობს შემთხვევებს, როდესაც ზედა პალატას არ აღჭურავს კითხვის დასმის უფლებით. რა თქმა უნდა, ე.წ. ძლიერი ზედა პალატები, უპირობოდ, აღჭურვილნი არიან კითხვის დასმის უფლებით.

საპარლამენტო კონტროლის ეს ტრადიციული ინსტიტუტი შესაძლოა საკმაოდ ეფექტურ კონტროლის მექანიზმად მოგვევლინოს. იმ პირობებში, როდესაც ბიკამერალური პარლამენტის მქონე სახელმწიფოთა დიდ უმრავლესობაში, მთავრობა ქვედა პალატაში არსებული საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერით სარგებლობს და ზედა პალატა მთავრობის ინვესტიტიურის პროცესში არ მონაწილეობს, შესაძლოა ზედა პალატის მიერ განხორციელებული ინსპექტირება კიდევ უფრო ეფექტური იყოს და ამ მხრივ, კითხვით მიმართვის უფლება მძლავრ კონტროლის მექანიზმად მოგვევლინოს.

13. საპარლამენტო სისტემის ისტორიასთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული საპარლამენტო კონტროლის კიდევ ერთი ისტორიული მექანიზმი – ინტერპელაცია. ის საპარლამენტო კონტროლის უფრო რთული ფორმაა ვიდრე უბრალოდ კითხვა და დაკავშირებულია მთავრობის პოლიტიკასთან, მისი საქმიანობის მიზნებთან და მოტივებთან. არადამაკმაყოფილებელი პასუხის მიღების შემთხვევაში პარლამენტმა ან მისმა პალატამ შეიძლება მიიღოს სპეციალური რეზოლუცია, რომლის შედეგი სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია და შესაძლოა უკავშირდებოდეს, მათ შორის, უნდობლობის საკითხს. ამდენად, აღნიშნული გარემოება შეიძლება განმაპირობებელი გახდეს ზედა პალატისთვის ინტერპელაციის უფლებით აღჭურვის საკითხის განსაზღვრისას.

14. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფორმა, რომლითაც პალატებს ძალუცოტ განახორციელონ კონტროლის ფუნქცია, დაკავშირებულია საგამოძიებო და სხვა სახის კომისიების საქმიანობასთან. საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკა ადასტურებს, რომ ამ ბერკეტით არაერთი ე.წ. სუსტი ზედა პალატაა აღჭურვილი.

15. ავტორთა ნაწილი კონტროლზე საუბრისას განიხილავს როგორც ბიუჯეტის ფორმირებაზე კონტროლს, ასევე უკვე მიღებული ბიუჯეტის შესრულების კონტროლს. ნაწილი, კონტროლში მხოლოდ ამ უკანასკნელ ფორმას განიხილავს. როგორც აღინიშნა სადისერტაციო ნაშრომის კვლევის ობიექტი არ არის თავად საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში საპარლამენტო კონტროლის არსის ანალიზი და მისი კომპონენტების განსაზღვრა, არამედ ორპალატიან პარლამენტში პალატებს შორის მაკონტროლებელი უფლებამოსილებების გადანაწილების საკითხი. მიუხედავად იმისა, ბიუჯეტის მიღების საკითხი შედის თუ არა პარლამენტის მაკონტროლებელი ფუნქციის არეალში, მნიშვნელოვანია მისი განხილვა, პალატების ჩართულობის განსაზღვრა და კავშირი მიღებულ ბიუჯეტის შესრულების კონტროლში ჩართული პალატების საკითხთან. საკანონმდებლო პროცედურებთან დაკავშირებით უნდა ითქვას, რომ არსებობს კანონთა რიგი სახეები, რომელთა მიმართებაშიც, ზედა პალატები საერთოდ არ მონაწილეობენ და კანონები, რომელთა მიღებაში ზედა პალატების მონაწილეობა გარკვეული ფორმით და ხარისხით უზრუნველყოფილია. საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკა ადასტურებს, რომ ბიუჯეტის მიღების პროცესში ჩართულია არაერთი ე.წ. სუსტი ზედა პალატა, როგორც ფედერაციულ, ასევე რეგიონალურ და უნიტარულ სახელმწიფოებში.

16. ყოველ დემოკრატიულ წეს-წყობილებაში გათვალისწინებულია, რომ საჯარო სახსრების ხარჯვა უნდა ექვემდებარებოდეს შესაბამის კონტროლს და ამისთვის იქმნება საპარლამენტო ორგანოებთან ფუნქციონირებადი სპეციალური ორგანოები. სხვადასხვა სახელმწიფოში მათ განსხვავებული სახელწოდება აქვთ, თუმცა ფუნქცია ერთია - წარმომადგენლობით ორგანოებს მოემსახურონ შესაბამისი კონტროლის განხორციელებაში. საზღვარგარეთის ქვეყნების ანალიზის საფუძველზე შეგვიძლია ვთქვათ, რომ არაერთ სახელმწიფოში, ბიკამერალური პარლამენტის ორივე პალატა

ჩართულია აუდიტის სამსახურის ფორმირებაში და ანგარიშების განხილვაში, მიუხედავად იმისა ის ძლიერი ფუნქციებითაა აღჭურვილი თუ არა.

17. სამთავრობო ანგარიშების განხილვა, იმ ქვეყნებში სადაც ეს გათვალისწინებულია კონსტიტუციითა თუ საკანონმდებო ორგანოს რეგლამენტებით, როგორც წესი პირდაპირ კავშირშია მთავრობის პასუხისმგებლობას საკითხთან.

18. საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლში, რომლითაც განცხადებულია, რომ საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების შემდეგ საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა – რესპუბლიკის საბჭო და სენატი. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კანონმდებლის ნება არც მიმდინარე კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში შეცვლილა და კვლავინდებურად კონსტიტუციური კანონის პროექტი აცხადებს რომ „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნის შემდეგ პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა“. საქართველოს კონსტიტუციის ზემოაღნიშნულ ნორმაში, გარდა პრინციპული ხასიათის ჩანაწერებისა, არ ვხვდებით, სხვა უფრო დეტალურ ინფორმაციას და საკითხის მოწესრიგებას ორგანულ კანონს მიანოდობს (ამგვარვე მითითებას შეიცავს საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტიც). რა თქმა უნდა, მხოლოდ ორგანული კანონის მიღება ვერ იქნება საკმარისი მონოკამერალურიდან ბიკამერალურ საკანონმდებლო ინსტიტუციად გარდაქმნისათვის და, მას დაჭირდება შესაბამისი, კომპლექსური ხასიათის კონსტიტუციური ცვლილებები. თუმცა, იმ ზოგადი ხასიათის მინიშნებისა და ქართული რეალობისთვის შესაბამისი ბიკამერალური პარლამენტის მაკონტროლებელი ფუნქციების შესაძლო გადანაწილებასთან დაკავშირებით შესაძლებელია გარკვეული ანალიზისა და დასკვნების გაკეთება.

19. ქართულ დოქტრინაში დომინირებს მოსაზრება, რომლის თანახმადაც ბიკამერალური პარლამენტის ჩამოყალიბება და ფუნქციონირება დაკავშირებულია, ერთი მხრივ, ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენასთან და, მეორე მხრივ, ტერიტორიული მოწყობის საკითხებთან. აღნიშნულის საფუძველად, ავტორთა ნაწილს, საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლით მითითებული ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნა მიაჩნიათ. თუმცა, გვხვდება ავტორები, რომელთაც განსხვავებული პოზიცია აქვთ და მიაჩნიათ, რომ კონსტიტუციის მოცემულ ნორმაში ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა არ უნდა ამოვიკითხოთ,<sup>937</sup> მაგრამ თანამედროვე საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, მიაჩნიათ, რომ სენატის

<sup>937</sup> როგორც აღინიშნა, კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-2 მოსმენით განხილვის დროს შესაბამისი პირობების პირობა შეიცვალა და კონსტიტუციის 37-ე მუხლის პირველი პუნქტის ახალი რედაქცია მითითებას აკეთებს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენაზე. იხ., <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [15. 02.2018].



ტერიტორიული ერთეულებში მოცხოვრები მოსახლეობის ინტერესების წარმომადგენლობითი პალატა უნდა იყოს და ეს გარემოება უნდა გათვალისწინოთ მისი უფლებამოსილებების განსაზღვრისას.

ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საკითხთან დაკავშირებით, უნდა ითქვას, რომ ის სცილდება წინამდებარე სადისერტაციო ნაშრომის კვლევის ობიექტს და ამდენად, ამ თემის ფარგლებში, მასთან დაკავშირებით ავტორისეულ ხედვას ვერ შემოვთავაზებთ. თუმცა, ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საკითხის უცილობელ პირობად განსაზღვრა ერთი საკითხია და ცალკე მსჯელობის საგანია თავად ტერიტორიული მთლიანობის საკითხის მოგვარებამდე ორპალატიანი პარლამენტის იმპლემენტირების მიზანშეწონილობა, რაზეც ამ ბოლო დროს სულ უფრო და უფრო აქტიურად დაიწყო საუბარი, განსაკუთრებით საარჩევნო სისტემის ცვლილებასთან და პრეზიდენტის არჩევის ფორმასთან დაკავშირებით. ქართულ პერსპექტივაში ზედა პალატის როლზე საუბრისას, რთულია ქართული ბიკამერალიზმის კონსტიტუციური იდეა არ დაგუკავშიროთ ტერიტორიული წარმომადგენლობის საკითხს, განსაკუთრებით კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის საფუძველზე სენატის დაკომპლექტების წესის გათვალისწინებით (რომელიც არც საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტით იცვლება).

20. ქართულ დოქტრინაში პრაქტიკულად ყველას მიერ მოწონებულია სუსტი ზედა პალატის იდეა, როგორც კანონშემოქმედებით, ასევე მაკონტროლებელი ფუნქციების განხორციელებისას. შესაბამისად, ჭარბობს ნდობა/უნდობლობის პროცედურებში მხოლოდ რესპუბლიკის საბჭოს მონაწილეობის მხარდამჭერთა რიცხვი.

ნდობის ვოტუმის მარეგულირებელ კონსტიტუციურ ნორმებსა და პრაქტიკას თუ დავაკვირდებით, მათ პოლიტიკური პროცესის ხასიათი აქვთ და მასში გადამწყვეტი მნიშვნელობა პოლიტიკური სუბიექტების ნებას ენიჭება. ასევე აღსანიშნავია, რომ რესპუბლიკის საბჭო დაკომპლექტდება სრულად პროპორციული წესით. ამავდროულად, ფუნქციონირებს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, შესაძლოა ლოგიკური იყოს ორპალატიანი პარლამენტის იმპლემენტირების შემთხვევაში ნდობის პროცედურებში მხოლოდ პროპორციული წესით დაკომპლექტებული რესპუბლიკის საბჭომ მიიღოს მონაწილეობა.

21. უნდობლობის ვოტუმი, ბუნებრივია პირდაპირ კავშირშია ნდობის ვოტუმთან. როგორც წესი, ორპალატიან პარლამენტში, უნდობლობის პროცედურებში სწორედ ის პალატები თუ პალატაა ჩართული პროცედურებში, რომელიც ნდობის გამოსადგებისას. რა თქმა უნდა გვხვდება გამონაკლისი შემთხვევაც (მაგალითად ბოსნია და ჰერცეგოვინა), თუმცა ის საკმაოდ სპეციფიკურ ვითარებას უკავშირდება. ზოგადი წესის შესაბამისად, ქართულ რეალობაშიც უნდობლობის პროცედურები გადაჯაჭვულია ნდობის პროცედურებთან. ამდენად, ლოგიკურია თუ უნდობლობის პროცედურაშიც

ისევე ის პალატა თუ პალატები იქნებიან ჩართულნი, რომელიც ნდობის პროცედურაში.

22. განსაკუთრებულ ყურადღებას და მიდგომას მოითხოვს, ბიკამერალური პარლამენტის საკითხის მიმართება ტერიტორიულ მთლიანობასა და მოწყობასთან, ტერიტორიული ერთეულების სტატუსთან, პოლიტიკური თუ სხვა სახის შეთანხმებიდან გამომდინარე მინიჭებულ უფლებამოსილებებთან, რომლითაც ისარგებლებენ ტერიტორიული ერთეულები (განსაკუთრებით ავტონომიური ერთეულები). მართალია ითქვა, რომ საზღვარგარეთის ქვეყნებს პრაქტიკა და ქართული დოქტრინა უპირატესობას ანიჭებს მოდელს, სადაც ნდობა/უნდობლობის პროცედურებში მხლოლოდ ქვედა პალატა მონაწილეობს, თუმცა შესაძლოა დღის წესრიგში დადგენს ე.წ. ძლიერი ზედა პალატის შემოღების აუცილებლობა, სადაც ზედა პალატა თანაბარი უფლებამოსილებებით იქნება აღჭურვილი, მათ შორის მაკონტროლებელი ფუნქციების განხორციელებისას და განსაკუთრებით კი ნდობა/უნდობლობის პროცედურებში.

23. საზღვარგარეთის სახელმწიფოთა პრაქტიკის ანალიზი ადასტურებს, რომ მიუხედავად იმისა, ზედა პალატა მონაწილეობს თუ არა ნდობის პროცედურებში, ის მაინც არის აღჭურვილი კითხვისა და ინტერპელაციის უფლებით. იმ პირობებში, როდესაც რესპუბლიკის საბჭო აირჩევა პროპორციული სისტემის საფუძველზე და თუ მთავრობა ექსკლუზიურად პარლამენტის ქვედა იქნება დაკავშირებული ნდობით, შესაძლოა კიდევ უფრო მეტი მნიშვნელობა შეიძინოს, განსხვავებული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე დაკომპლექტებული სენატისთვის კონსტიტუციის 59-ე მუხლში გაწერილი კითხვისა და შეკითხვის დასმის უფლების მინიჭებამ. საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტის თანახმად, კითხვისა და ინტერპელაციის უფლება კონსტიტუციის 43-ე მუხლით განისაზღვრება. პროექტის თანახმად პრაქტიკულად უცვლელია კითხვით მიმართვის მომწესრიგებელი ნორმის შინაარსი. რაც შეეხება შეკითხვას, აღნიშნულია, რომ საპარლამენტო ფრაქცია ან პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციანი ჯგუფი უფლებამოსილია ინტერპელაციის წესით შეკითხვით მიმართონ ამავე პუნქტით განსაზღვრულ სუბიექტებს. სხვა დამატებით ინფორმაციას, კონსტიტუციური კანონის პროექტი არ გვთავაზობს. ამდენად, ქართულ პერსპექტივაში, შესაძლოა უმჯობესი იყოს თუ კითხვისა და ინტერპელაციის წესით შეკითხვით მიმართვის უფლება, როგორც საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთი ქმედითი მექანიზმი, ორივე პალატას მიენიჭება.

24. მთავრობის მიერ სამთავრობო პროგრამის შესრულების შესახებ ანგარიშის განხილვა, როგორც აღინიშნა, ლოგიკურ კავშირშია, ერთი მხრივ, სამთავრობო პროგრამისა თუ შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხთან და, მეორე მხრივ, მთავრობის ანგარიშვალდებულებასთან. ამდენად, ლოგიკური იქნება, თუ მთავრობის ანგარიშის წარდგენა მოხდება იმ პალატის წინაშე, რომელიც ნდობას უცხადებს მთავრობას და რომლის მიმართაც არის ანგარიშვალდებული. აღნიშნული, არ გამორიცხავს სენატის

უფლებამოსილებას, სხვადასხვა ფორმით და სამართლებრივი ინსტრუმენტით, მიიღოს ინფორმაცია მთავრობის საქმიანობის თაობაზე და განახორციელოს მისი, მათ შორის, პოლიტიკური შეფასება.

25. სენატი, რომელიც შეიძლება ავტონომიური რესპუბლიკებისა და სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული დეპუტატებისგან დაკომპლექტებულ პალატად განვსაზღვროთ და, ერთგვარად, „ტერიტორიულ“ პალატად მოგვევლინოს, შესაძლოა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ანარიშის წარდგენა მოხდეს ასევე სენატის წინაშეც. თუმცა, არანაკლები მნიშვნელობისაა სას-ის გენერალური აუდიტორის არჩევის საკითხი. ამ თვალსაზრისითაც ვფიქრობთ, რომ სასურველია თუ მოხდება სენატის ჩართულობის უზრუნველყოფა, რომელიც სხვადასხვა ფორმითაა შესაძლებელი.

## გამოყენებული ლიტერატურა

### *ქართულენოვანი სამეცნიერო ლიტერატურა*

1. ბაბუკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, iris საქართველო, 2002.
2. კვერენხილაძე ვ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ., კვერენხილაძისა და დ., გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012.
3. კვერენხილაძე ვ., მე-80 მუხლის კომენტარი, (ხელნაწერის უფლებით).
4. კვერენხილაძე ვ., 81-ე მუხლის კომენტარი, (ხელნაწერის უფლებით),
5. კვერენხილაძე ვ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი V. მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, გამომცემლობა „უფლება“, 1997.
6. კვერენხილაძე ვ., საქართველოს მთავრობა, გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენხილაძე ვ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, გამომცემლობა მერიდიანი, თბილისი, 2017.
7. თევდორაშვილი გ., საქართველოს მმართველობის ფორმა, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენხილაძე ვ., ჭილაძე ნ., გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2017.
8. ჭილაძე ნ., საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენხილაძე ვ., ჭილაძე ნ., გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2017.
9. ჭილაძე ნ., პარლამენტის საქმიანობის კონსტიტუციური საფუძვლები, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, 2005, №2.
10. ჭილაძე ნ., საქართველოს პარლამენტის სამუშაო ორგანოების სამართლებრივი რეგლამენტაციის საკითხები, დისერტაცია იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად, ხელნაწერის უფლებით, თბილისი, 1999.
11. ჭილაძე ნ., საკანონმდებლო ხელისუფლება, გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენხილაძე ვ., ჭილაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, გამომცემლობა მერიდიანი, თბილისი, 2016.

12. *პაპუაშვილი გ.*, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, ბათუმი 2011.
13. *შაიო ა.*, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მეცნიერული რედაქცია და წინათქმა თ. ნინიძის, თბილისი, 2003.
14. *იხ., მაჭარაძე ზ.*, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გამოცემა, *გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ.*, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, მესამე გამოცემა, თბილისი 2015.
15. *იხ., ცანავა ლ.*, ტერიტორიული მოწყობა, *იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ.*, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, მეოთხე გამოცემა, თბილისი 2016.
16. *პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი, ფ.*, კონსტიტუციური სამართალი, *გ. კალატოტოხიშვილის* თარგმანი, *ა. დემეტრაშვილის* რედაქტორობით, 2012.
17. *ცვაიგერტი კ., კოტცი პ.*, შედარებითი სამართალმცოდნეობის შესავალი კერძო სამართლის სფეროში, წიგნი I, გამოცემის რედაქტორი და ბოლოთქმის ავტორი *თ. ნინიძე*, რუსული გამოცემიდან თარგმნა *ე. სუმბათაშვილმა*, თბილისი, 2000.
18. *პალერი ვ.*, შვეიცარიის კონსტიტუცია, შედარებით კონტექსტში, ინგლისურიდან თარგმნეს თეიმურაზ და ნინო ბაქრაძეებმა, უნივერსალი თბილისი, 2012.
19. *გეგენავა დ.*, ძალაუფლების გამიჯვნის ქართული მოდელის პრობლემა, წიგნში: სახელმწიფო მმართველობის მოდელები: საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილე და პერსპექტივა, თბილისი, 2016.
20. *ჯორბენაძე ს., კნიპირო რ., ჭანტურია ლ.*, სამართლის რეფორმა საქართველოში, თბილისი, 1994.
21. *შვარცი პ.*, კონსტიტუციის მშენებლობის საფეხურები, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, 1, 2009,
22. *დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი.*, კონსტიტუციური სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014.
23. *დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი.*, კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011.
24. *დემეტრაშვილი ა., გოგიაშვილი გ.*, კონსტიტუციური სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი, 2016.

25. კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ავთანდილ დემეტრაშვილი, თბილისი, 2005.
26. დემეტრაშვილი ა., საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრი, ბათუმი 2012.
27. დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2013.
28. რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი 1999.
29. რუხაძე ზ., საქართველოს ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის კონსტიტუციური პარამეტრები, უკრნ. „აღამიანი და კონსტიტუცია“, 2003, №4.
30. ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრის მეცხრე გამოცემა, ბათუმი, 2011.
31. საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისიის მიერ წარმოდგენილი „საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის განვრცობით კონცეფცია. იხ., ბაბუკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი, კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისკენ, გერნამიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), 2012.
32. ბლანკენაგელი ა., ანგარიში ბერლინში საქართველოს სახელმწიფო და საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისიების წარმომადგენლებთან „საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის რეფორმის“ თემაზე გამართული „მრგვალი მაგიდის“ შესახებ, ანგარიში შესაძლებელია იხ., ბაბუკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი, კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისკენ, გერნამიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), 2012.
33. წოწორია ნ., პალრამენტის ზედა პალატა ფედერაციულ და დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოებში, აღმანახი, 1999, №10, სახელმწიფო სამართალი (II).
34. გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, „იურისტების სამყარო“, 2014.
35. შარაშიძე მ., ავსტრიის საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის თავისებურებანი ნორმათაკონტროლის კომპეტენციის განხორციელების სფეროში, უკრნ. „აღამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2003.

36. *კაშია დ.*, სლოვენის რესპუბლიკის კონსტიტუციის ზოგადი ანალიზი, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი *კონაშვილი ვ.*, „თბილისელები“, თბილისი, 2007.
37. *ერემაძე ქ.*, ბიკამერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, თბილისი, 2005.
38. *ხუბუა გ.*, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000.
39. *ერქვანია თ.*, სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2013.
40. არისტოტელე, პოლიტიკა, ნაწილი მეორე, გამომცემლობა „სამშობლო“, თბილისი, 1996.
41. *მონტესკიე შ. ლ.* კანონთა გონი, ფრანგულიდან თარგმნა დ., ლაბუჩიძემ, თბილისი, 1994.
42. *იაკაშვილი პ.*, ეროვნული იდეა, თბილისი, 2003.
43. *ბეჯაშვილი ლ.*, საკანონმდებლო ტექნიკა, სამართალშემოქმედების მეთოდური სახელმძღვანელო, თბილისი, 2012.
44. *ლოვო ფ.*, პარლამენტარიზმი, ფრანგულიდან თარგმნა მ., ბალანჩივაძემ და ნ., ცქიტიშვილმა, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი, 2005.
45. *ლოვო ფ.*, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მთარგმნელები: ნ., ცქიტიშვილი და მ., ბალაგაძე, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი, 2002.
46. *გოცირიძე ე.*, იმპიჩმენტი ამერიკის შეერთებულ შტატებში, გამომცემლობა „უნივერსალი“, თბილისი, 2013.
47. *მელქაძე ო.*, სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი IV, გამომცემლობა „უფლება“, თბილისი 1996.
48. *მელქაძე ო.*, კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2005.
49. *მელქაძე ო.*, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი I, თბილისი 1996.

50. *მელქაძე ო.*, საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXX , გამომცემლობა „უნივერსალი“, თბილისი, 2013.
51. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I; ავტორთა კოლექტივი; რედ. პროფ., *მელქაძე ო.*, თბილისი, 2008;
52. *მელქაძე ო.*, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი I, გამომცემლობა „უფლება“, თბილისი, 1996.
53. *მელქაძე ო.*, *რამიშვილი ნ.*, გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, მერანი, 1999.
54. *მელქაძე ო.*, საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი X, თბილისი, „მერანი-3“, 1999.
55. *მელქაძე ო.*, *მახარაძე ო.*, პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით) მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XIV, გამომცემლობა „ბათუმის უნივერსიტეტი“, 2001.
56. *მელქაძე ო.*, საარჩევნო სამართალი თეორია და ქართული პრაქტიკა, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXXI, გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012.
57. *მელქაძე ო.*, და *მისი გუნდი*, მსოფლიო ქვეყნების სამართლებრივი სისტემები, ცნობარი – ნაწილი I, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XII, თბილისი, 2001.
58. *პრაკე ლ.*, ლორდების დაძირვა, სასამართლოს გავსება, მეფის გადაყენება სამი საკონსტიტუციო სამართლებრივი კრიზისი, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, III.
59. *ტანხევი ე.*, რაციონალიზირებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996.
60. *წაქაძე ი.*, საპარლამენტო კონტროლი საქართველოში, „ალმანახი“, „სახელმწიფო სამართალი (III)“, №16, თბილისი 2001.
61. *ცანავა ლ.*, მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები: კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა და საქართველოს კანონმდებლობა, სადისერტაციო ნაშრომი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი 2015.



62. *პეგორარო ლ.*, ევროპასა და რეგიონებს შორის: იტალიის რთული მმართველობა, *ზ. მაჭარადის თარგმანი, ზ. მაჭარადისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით*, დავით ბატონოშვილის სამართლის ინსტიტუტი, Alma Mater Studiorum, Universita di Bologna, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, 2016, [25.05.2017].
63. *იზორია ლ.*, თანამედროვე სახელმწიფო და თანამედროვე ადმინისტრაცია, „ბონა კაუზა“, 2009.
64. *მაჭარაძე ზ.*, საკანონმდებლო პროცესი საზღვარგარეთის ქვეყნების ბიკამერალურ პალრამენტებში, *სარჩევი №1-2 (3-4) თბილისი*, 2012.
65. *ცნობილაძე პ.*, კონსტიტუციური (სახელმწიფო) სამართალი (ცნობარი). 1998.
66. *კაველიძე ე.*, უნდობლობის ვოტუმი, როგორც მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმა, *სამართლის ჟურნალი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, №2*, 2014.
67. *ჯიბლაშვილი ზ.*, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი თამანდროვე ევროპაში და მისი ქართული გაგება, *თბილისის ღია სასწავლო უნივერსიტეტი, თბილისი*, 2016.
68. *ჯიბლაშვილი ზ.*, *უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული ვარიაცია*, იხ., სტატია ვებგვერდზე: [http://www.resonancedaily.com/index.php?id\\_rub=11&id\\_artc=3645](http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645), [25.05.2017].
69. *თორდია გ.*, ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელი საქართველოში მიმდინარე საკონსტიტუციო ცვლილებების ჭრილში, *ჟურნ. „მართლმსაჯულება“*, №3, 2011.
70. *ხმალაძე ე., დემეტრაშვილი ა., ნალბანდოვი ალ., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ.*, საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის, *საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები*, თბილისი, 2005.
71. *მათიაშვილი მ.*, სადისერტაციო ნაშრომი თემაზე: უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობა სახელმწიფო კონტროლის განხორციელებაში თბილისი, 2010. დისერტაცია შესაძლებელია იხ., ვებგვერდზე: <http://www.nplg.gov.ge/dlibrary/collect/0002/000401/Matiashvili%20M.pdf>, [25.05.2017].
72. *ქანთარია ბ.*, პარლამენტი საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, *კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრის მეხუთე გამოცემა*, ბათუმი, 2011.

73. ბეკა ქანთარია სადისერტაციო ნაშრომი თემაზე: მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე, იხ., [http://www.law.tsu.edu.ge/files/beqa\\_qantaria\\_Disertacia.pdf](http://www.law.tsu.edu.ge/files/beqa_qantaria_Disertacia.pdf), [25.05.2017].

74. *მაცაბერიძე მ.*, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრის მეხუთე გამოცემა, ბათუმი, 2011.

75. *მაცაბერიძე მ.*, არჩევნები და საზოგადოება, ფონდი ღია საზოგადოება – საქართველო, სოციალურ მეცნიერებათა სერია, „მეცნიერება“ თბილისი, 2003.

76. *წიქარიძე შ.*, საფინანსო-საბიუჯეტო კონტროლის სრულყოფისთვის, აღმანახი 2003, №18.

77. *თამარ ავალიანის* სადისერტაციო ნაშრომი წარდგენილი დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად თემაზე: ფინანსური კომპეტენცია, როგორც საპარლამენტო კონტროლის ფორმა საქართველოში.

78. *ეკა კაველიძის* სადისერტაციო ნაშრომი წარდგენილი დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად თემაზე: უნდობლობის ვოტუმის კონსტიტუციური მექანიზმი საქართველოში.

### უცხოენოვანი სამეცნიერო ლიტერატურა

79. *Attlende di Diritto Pubblico Comparato a cura di Ferrari G. F., con la collaborazione di Mazza M., Vedeschi A., 2000.*

80. *Pegoraro L., Morbidelli G., Reposo A., Volpi M., Diritto Pubblico Comparato, Terza Edizione, G. Giappichelli Editore – Torino.*

81. *Luther J., The search for a constitutional geography and historiography of second chambers. in A world of second chambers, edited by Luther J., Passaglia P., Tarchi R., 2006.*

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

83. *Le camere alte, Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America, , a cura di Marcelli F., Roma, 1997.*

84. *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti, a cura di Marcelli F., Tutinelli R., Roma, 2013, n. 54, იხ.,*

<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>, [25.05.2017].

85. Le camere alte nei paesi extraeuropei, a cura di *R. Tutinelli*, Servizio studi del Senato, marzo 2014, n. 118. ob.,

<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00752013.pdf>, [25.05.2017].

86. *Specchia M. C.*, Il Senato in Belgio e Francia, in *Composizione e funzione delle seconde camere, Un'analisi comparativa*, a cura di *Bonfiglio S.*

87. *Garlisi L.*, Le ipotesi di riforma del bicameralismo “perfetto” alla luce di un'analisi comparata, ob., [http://extranet.dbi.it/Archivio\\_allegati/Allegati/16389.pdf](http://extranet.dbi.it/Archivio_allegati/Allegati/16389.pdf), [25.05.2017].

88. *Palermo F., Nikolini M.*, Il Bicameralismo, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata, 2013.

89. *Palermo F.*, Il bundesrat in Germania e Austria tra esigenze di riassetto e maquillage istituzionale. in *Composizione e funzione delle seconde camere, un'analisi comparativa*, a cura di *Bonfiglio S.* 2008.

90. *Lijphart A.*, Le Democrazie contemporanee, Societa Editrice “il Mulino”, 2001.

91. *Cuocolo F.*, Istituzioni di Diritto Pubblico, ottava edizione, milano – dott. A. Giuffre editore, 1994.

92. *Nolte G.*, The Second Chamber in Germany: The Bundesrat, in *The Role of the Second Chamber in European States*, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Study N 335/2005 CDL(2006)011.

93. *Gelard P.*, (Expert, France), Report on secons chambers in Europe, in “Parliamentary complexity or democratic necessity?”, European Commission for democracy through law (Venice Commission), 26 November 2006. Strasbourg, CDL (2006) rev, Study No. 335/2005.

94. *Sadikovich C.*, Role of the Second Chamber of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, in *The Role of the Second Chamber in European States*, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Study N 335/2005 CDL(2006)011.

95. *Kravchenko o.*, Introduction of a Two-Chamber Parliamentary structure in Ukraine, in *The Role of the Second Chamber in European States*, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Study N 335/2005 CDL(2006)011.

96. European Commission for Democracy Through Law, Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament, CDL-AD(2010)025, Strasbourg, 15 November 2010, Study no. 497/2008, by Nussberger A., Ozbudun E., Sejersted F., 25.

97. El Control Parlamentario del Gobierno como garantia del estado constitutional democratico y la adopción de instrumentos parlametnarios de control en los sistemas

presidenciales. Tesis doctoral que presenta *Gaston d., J., Enriquez F., bajo*, la direccion de la Dra.D<sup>a</sup> *Burrieza A. f.*, En el Marco del curso de doctorado `nuevas endencias de derecho constitutional`, Salamanca, 2008.

98. *Chillemi D., Chiarello M.*, L`organizazzione politica a Roma, percorso di civilta`, *ob.*, [https://seieditrice.com/lingua-communis/files/2011/06/PC\\_01.pdf](https://seieditrice.com/lingua-communis/files/2011/06/PC_01.pdf), [25.05.2017].

99. *Bosioc D.*, Romania:verso il monocameralismo e la riduzione del numero dei parlamentari? considerazioni sul progetto di legge di revisione costituzionale di iniziativa presidenziale e sulla sentenza della Corte Costituzionale # 799 giugno 2011. *ob.*, <http://www.federalismi.it>, [25.05.2017].

100. Declaration finale de la XIIIe reunion de l`Association des Senats d`Europe, *ფეკლარაცია* *ob.*, *ვებ-გვერდი*: [http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/relations\\_internationales/ASE\\_2012/francais/Declaration\\_finale\\_Madrid\\_en\\_FR.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/rerelations_internationales/ASE_2012/francais/Declaration_finale_Madrid_en_FR.pdf), [25.05.2017].

101. *Diermier. D., Eraslan H., Merlo A.*, Bicameralism and Government Formation, in Quarterly Journal of Political Science, 2007, *ob.*, <http://he6.web.rice.edu/Papers/bicameralism-qjps.pdf>, [25.05.2017].

102. *Diermeier D., Eraslan H., Merlo A.*, Coalition government and comparative constitutional design., European Economic Review 46 (2002).

103. *Gigliotti A.*, bicameralismo perfetto e sistema maggioritario:un connubio da scindere. *ob.*, [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/temi\\_attualita/parlamento/0013\\_gigliotti.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/parlamento/0013_gigliotti.pdf), [25.05.2017].

104. *Druckman J. N., M.F. Thies*, The importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration, By the Midwest Political Science Association, 2002.

105. *Pastore F.*, Decentralizzazione autonomistica e assetto del bicameralismo nella V repubblica Francese, *ob.*, [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0096\\_pastore.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0096_pastore.pdf) , [25.05.2017].

106. *De VergoTTini G.*, Diritto Costituzionale, Bologna CEDAM , 2010.

107. *De Vergottini G.*, Diritto Costituzionale Comparato, IX edizione, Padova CEDAM, 2014.

108. *Pezzini B.*, Il Bundesrat della Germania Federale, Milano 1990.

109. *Dickmann R.*, A proposito di revisione del bicameralismo: questione solo politica o anche giuridica?, *ob.*,

[http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/temi\\_attualita/parlamento/0009\\_dickmann.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/parlamento/0009_dickmann.pdf), [25.05.2017].

110. მილანის უნივერსიტეტის დოქტორანტის ფრანჩესკა სეროს დოქტორის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად წარგენილი ნაშრომი თემაზე: “Aspetti e problemi attuali del bicameralismo italiano”, იხ., <https://air.unimi.it/retrieve/handle/2434/150214/128681/>, [25.05.2017].

111. *Winter D*, The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, იხ., <http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>, [25.05.2017].

112. *Romzek B., Dubnick M.*, Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy, Public Administration Review, 1987, იხ., <http://www.jstor.org/discover/10.2307/975901?uid=3738048&uid=2&uid=4&sid=21103240227677>, [04/01/2014].

113. *А.К. Суэтин*, аспирант кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МИУ МГИМО(У) Правовые основы парламентского контроля в России.

114. Parliamentary questions in selected legislative chambers, European Parliament, 2014, იხ., [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/493044/IPOL-AFCO\\_NT\(2014\)493044\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/493044/IPOL-AFCO_NT(2014)493044_EN.pdf), [25.05.2017].

115. Parliamentary control of the government in the Czech republic, Published by the Office of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic, Praha, 2011.

116. Comparative overview of consultative practices within the second chambers of EU national legislatures, იხ., [http://www.psp.cz/kps/pi/gi/infocentrum/EN/Parliamentan\\_control\\_05\\_2011.pdf](http://www.psp.cz/kps/pi/gi/infocentrum/EN/Parliamentan_control_05_2011.pdf), [25.05.2017].

117. *Manetti M.*, The Italian-style federal senate, in *Word of second chamber, Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, edited by *Luther J., Passaglia P., Tarchi R.*, Centre for studies on federalism, studi 4, Giuffre Editore, 2006.

118. *Stone B.*, The Australian senate: Strong bicameralism resurgent, in *in Word of second chamber, Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, edited by *Luther J., Passaglia P., Tarchi R.*, Centre for studies on federalism, studi 4, Giuffre Editore, 2006.

119. Di Nicola Lupo, La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano. იხ., ვებგვერდი: <http://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/CDBPR17-956>, [25.05.2017].

120. Parliamentary questions in selected legislative chambers, European Parliament, 2014, იხ., ვებ-გვერდი: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/493044/IPOL-AFCO\\_NT\(2014\)493044\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/493044/IPOL-AFCO_NT(2014)493044_EN.pdf), [25.05.2017].

121. Sistema elettorale per l'elezione del Parlamento: 1993-2014, XVII legislature, Servizio studi del Senato, Marzo 2014, N° 112, об.,  
<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00751014.pdf>, [25.05.2017].
122. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in francia. senato della Repubblica, XVII legislatura, servizio per la qualita degli atti normative, об., <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00941900.pdf>, [25.05.2017].
123. Le Controle de L'Application des Lois en Europe, об.,  
[http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/capl/documents/note\\_site\\_internet.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/capl/documents/note_site_internet.pdf), [25.05.2017].
124. Sistema elettorale per l'elezione del Parlamento: 1993-2014, XVII legislature, Servizio studi del Senato, Marzo 2014, N° 112, об.,  
<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00751014.pdf>, [25.05.2017].
125. Election System in Japan, об.,  
<http://www.parliament.am/library/norelectoral%20law/chaponia.pdf>, [25.05.2017].
126. Конституционное (государственное) право зарубежных стран, Часть общая, Тома 1–2, Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор – *Б.А. Страшун*, Учебник, Москва Издательство БЕК, 2000.
127. Сравнительное корпоративное право, отв., ред., *В., Е., Чиркин*, Российская Академия Наук Институт Государства и Права, москва, Международные Отношения 2002.
128. *Perceval R.W.*, the origin and Development of the House of lords, in Parl. affars, 1953, VII (1)m.
129. Birth of the English Parliament, об., <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/origins/>, [25.05.2017].
130. იტალიის საანგარიშო პალატის მიერ გამოქვეყნებული პუბლიკაცია, პუბლიკაცია შესაძლებელია იხ., ვებ-გვერდზე:  
[http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/chi\\_siamo/brochure\\_corte\\_in\\_intesi.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/brochure_corte_in_intesi.pdf), [25.05.2017].
131. Bicameralism around the world: Position and prospects, об.,  
<http://www.senat.fr/senatsdumonde/introenglish.html#fn4>, [25.05.2017].

## ნორმატიული აქტები

### საქართველოს ნორმატიული აქტები

132. საქართველოს კონსტიტუცია
133. საქართველოს კონსტიტუცია, მიღებული საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ 1921 წლის 21 თებერვალს, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული, შემდგენელი ე. გურგენიძე, კოოპერატიული გამომცემლობა „ივერთა მხარე“, თბილისი, 1990.
134. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“
135. საქართველოს კანონი „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“
136. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი
137. „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი
138. საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“
139. „საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის შესახებ“ საქართველოს კანონის ძალადაკარგულად ცნობის თაობაზე.
140. საქართველოს რესპუბლიკის კანონის „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“.
141. საქართველოს პარლამენტის 2014 წლის 26 ნოემბრის № 27-რს დადგენილება „საქართველოს მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების შესახებ“.
142. საქართველოს პარლამენტის 2015 წლის 9 მაისის № 3606-რს დადგენილება „საქართველოს მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების შესახებ“.
143. საქართველოს პარლამენტის 2014 წლის 26 ივლისის № 2552-რს დადგენილება „საქართველოს მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების შესახებ“.
144. საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. პროექტი იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [25.05.2017].

145. „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის მე-2 და მე-3 მოსმენით მიღებული რედაქციები იხ., ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13831> [15.02.2018].

146. „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე ([www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge)), 19.10.2017, სარეგისტრაციო კოდი: 010010000.01.001.016012).

147. საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, რომელიც მოამზადა საქართველოს რესპუბლიკური პარტიის ეროვნული კომიტეტის ინიციატივით და მისი განხილვის შემდეგ ეროვნული კომიტეტის გადაწყვეტილებით წარედგინა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას 1994 წლის 19 იანვარს.

### *საზღვარგარეთის ქვეყნების ნორმატიული აქტები*

148. ავსტრიის ფედერალური კონსტიტუციური კანონი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008.

149. ავსტრალიის თანამეგობრობის კონსტიტუციური კანონი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008.

150. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2006.

151. შეერთებული შტატების კონსტიტუცია, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008.

152. შვეიცარიის კონფედერაციის ფედერალური კონსტიტუცია, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი



სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008.

153. სლოვენის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2007.

154. იაპონიის კონსტიტუცია, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008.

155. ესპანეთის სამეფოს კონსტიტუცია, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2006.

156. ირლანდიის კონსტიტუცია, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, „თბილისელები“, თბილისი, 2007.

157. ბოსნიისა და ჰერცეგოვინის კონსტიტუცია, იხ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I (მეორე გადამუშავებული გამოცემა), კავშირი „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი, თბილისი, 2008.

158. The Constitution of the Kingdom of the Netherlands, იხ., <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands>, [25.05.2017]

159. Constitution du 6 avril 1814, იხ., <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/6-4-1814.htm>.

160. Constitution du 14 janvier 1852, იხ., <http://www.dircost.unito.it/cs/docs/14-1-1852.htm>

161. Constitution du 6 avril 1848, იხ., <http://dircost.di.unito.it/cs/docs/6-4-1814.htm>

162. Lois Constitutionnelles de 1875, Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation du Senat, იხ., <http://www.dircost.unito.it>

163. Lois Constitutionnelles de 1875, Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics, იხ.,

- <http://www.dircost.unito.it/cs/docs/organisation%20pouvoirs%20publiques%201875.htm>
164. Constitution de la République française (მიღებული 1958 წლის 4 ოქტომბერს),  
იხ., <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>, [25.05.2017]
165. ე.წ. „აღბერტინოს სტატუტი“, იხ.,  
<http://www.quirinale.it/qrnw/costituzione/pdf/Statutoalbertino.pdf>, [25.05.2017]
166. Costituzione della Repubblica Italiana, იხ.,  
<https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>, [25.05.2017]
167. Constitution de la Monarchie Espagnole (23 de Mayo de 1845), იხ.,  
[http://dircost.di.unito.it/cs/pdf/spagna\\_constitucion\\_1845\\_esp.pdf](http://dircost.di.unito.it/cs/pdf/spagna_constitucion_1845_esp.pdf), [25.05.2017]
168. Constitution Espanola, იხ.,  
[http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons\\_espa.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf), [25.05.2017]
169. Costituzione Belga (del 1831), იხ.,  
<http://dircost.di.unito.it/cs/docs/belgio%201831.htm>, [25.05.2017]
170. La Constitution Belge, (მიღებული 1994 წლის 17 თებერვალს), იხ.,  
[http://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](http://www.senate.be/doc/const_fr.html), [25.05.2017]
171. Constitution of Romania, იხ., <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>,  
[25.05.2017]
172. Die Verfassung des Deutschen Reiches (“Weimarer Reichsverfassung”), მიღებული  
1919 წლის 19 აგვისტოს, იხ.,  
[http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/19190811\\_germaniaWeimar\\_ted.pdf](http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/19190811_germaniaWeimar_ted.pdf), [25.05.2017]
173. The Constitution of the Republic of Poland,  
<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [25.05.2017]
174. Constitution of the Czech Republic, იხ.,  
[http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke\\_dni=4.8.2016&O=10](http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/ustava-eng.php?ke_dni=4.8.2016&O=10),  
[25.05.2017]
175. Конституция Российской Федерации, იხ., <http://www.constitution.ru/index.htm>,  
[25.05.2017]
176. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. 77-ФЗ  
"О парламентском контроле".
177. Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. N 196-ФЗ "О парламентском  
расследовании Федерального Собрания Российской Федерации"  
იხ., [http://base.garant.ru/189019/#block\\_8#ixzz4ipe186Wk](http://base.garant.ru/189019/#block_8#ixzz4ipe186Wk), [25.05.2017]

178. “Пословник Представничког дома Парламентарне скупштине босне и херцеговине” об.,  
<https://www.parlament.ba/data/dokumenti/pdf/Poslovnik%20doma%20naroda%20sr.pdf>,  
[25.05.2017]

179. “Rules of Procedure of the House of Representatives of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, об., <http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/New2015/BH%20RoP%20HoR%2079-14.pdf>, [25.05.2017]

180. “Rules of Procedure of the Bundesrat”, об., <http://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/go-en/go-en-node.html#doc5157334bodyText4>, [25.05.2017]

181. “Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee”, об., <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>, [25.05.2017]

182. “Regolamento della Camera dei Deputati”, об.,  
<http://www.camera.it/files/regolamento/regolamento.pdf>, [25.05.2017]

183. “Regolamento del Senato”, об., <https://www.senato.it/1043>, [25.05.2017]

184. იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონის პროექტი  
[http://media.wix.com/ugd/14a30c\\_9dd527489fa24d648ca3b33c6913e1db.pdf](http://media.wix.com/ugd/14a30c_9dd527489fa24d648ca3b33c6913e1db.pdf), [25.05.2017]

185. “Rules of Procedure of the German Bundestag”, об., <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>, [25.05.2017]

186. “Règlement de la Chambre des représentants”, об.,  
[http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/reglement/reglementFR.pdf](http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglementFR.pdf),  
[25.05.2017]

187. “Reglement du Senat Belgique, об.,  
[http://www.senate.be/doc/BAT\\_Reglement\\_20150619\\_FR.pdf](http://www.senate.be/doc/BAT_Reglement_20150619_FR.pdf), [25.05.2017]

188. “Reglement de l’Assemblée Nationale”, об.,  
[http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement\\_2015\\_01.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement_2015_01.pdf), [25.05.2017]

189. “Reglement du Senat et Instruction Generale du Bureau”, об.,  
<http://www.senat.fr/reglement/reglement49.html#toc196>, [25.05.2017]

190. Rules of Procedure of the Chamber of Deputies, об.,  
[http://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90\\_index.html](http://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90_index.html), [25.05.2017]

191. Регламент Государственной Думы федеральным собранием российской федерации, об.,  
<http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglduma/> [25.05.2017]

192. „Rules and Regulations of the Senate“ of The Republic of Poland ob., <http://www.senat.gov.pl/en/about-the-senate/regulamin-senatu/>, [25.05.2017]
193. Legge 6 maggio 2015, №52, “Disposizioni in material di elezioni della camera dei deputati”, (GU n.105 del 8-5-2015) ob., <http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/2369/legge-elettorale.pdf> , [25.05.2017]

## 06ტიპრნეტირქისურსები

194. <http://www.senado.gov.ar/> [25.05.2017]
195. [http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Senate](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate) [25.05.2017]
196. <http://senate.be/> [25.05.2017]
197. <http://sen.parl.gc.ca/> [25.05.2017]
198. <http://www.senado.cl/> [25.05.2017]
199. <http://www.senado.gov.co/> [25.05.2017]
200. <http://www.senat.cz/index-eng.php> [25.05.2017]
201. <http://www.senat.fr/> [25.05.2017]
202. <http://www.oireachtas.ie/parliament/> [25.05.2017]
203. <http://senato.it/home> [25.05.2017]
204. <http://www.japarlament.gov.jm/index.php> [25.05.2017]
205. <http://www.senate.jo/> [25.05.2017]
206. <http://www.parlam.kz/kk/senate> [25.05.2017]
207. <http://www.parlimen.gov.my/index.php> [25.05.2017]
208. <http://www.senado.gob.mx/> [25.05.2017]
209. <http://www.senate.gov.pk/en/index.php?id=-1&cattitle=Home> [25.05.2017]
210. <http://www.senado.gov.py/> [25.05.2017]
211. <http://www.senat.gov.pl/> [25.05.2017]
212. <http://www.senat.ro/> [25.05.2017]
213. <http://www.senado.es/web/index.html> [25.05.2017]
214. <http://www.senate.gov/> [25.05.2017]
215. <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores> [25.05.2017]
216. <http://senat.uz/> [25.05.2017]
217. <http://www.ds-rs.si> [25.05.2017]
218. <http://mj.parliament.af/english.aspx>. [25.05.2017]
219. [http://www.parliament.gov.za/live/content.php?Category\\_ID=27](http://www.parliament.gov.za/live/content.php?Category_ID=27) [25.05.2017]
220. <http://www.gov.ru/main/page7.html> [25.05.2017]
221. [http://www.corteconti.it/chi\\_siamo/la\\_corte/riforma\\_funzioni/](http://www.corteconti.it/chi_siamo/la_corte/riforma_funzioni/) [25.05.2017]
222. [http://www.corteconti.it/chi\\_siamo](http://www.corteconti.it/chi_siamo)[25.05.2017]
223. <http://www.aec.gov.au> [25.05.2017]
224. <http://www.governo.it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/i-governi-nelle-legislature/192> [25.05.2017]

## საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები

225. რუმინეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს 17/06/2011 წლის №799 გადაწყვეტილება

226. იტალიის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის №1 გადაწყვეტილება იხ.,  
<http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=1>,  
[25.05.2017]

227. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება, იხ., <http://constcourt.ge/ge/legal-acts/judgments/saqartvelos-moqalaaqeebi-ucha-nanuashvili-da-mixeil-sharashidze-saqartvelos-parlamentis-winaagmdeg.page>, [25.05.2017]

## ინტერვიუები და საბაზეთო სტატიები

228. საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარისა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის ირაკლი კობახიძის განცხადება, იხ., <http://www.parliament.ge/ge/parlamentarebi/chairman/chairmannews/saxelmwifosakonstitucio-komisiasaqartveloshi-orpalatian-saparlamento-sistemazec-imsdjelebs.page>; [25.05.2017]

229. ავთანდილ დემეტრაშვილის ინტერვიუ ვებგვერდზე: <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/404811-avthandil-demetrashvili-dzalian-kargi-iqneba-thu-2020-tslidan-chven-gadavalth-orpalatian-parlamentze.html?ar=A>. [25.05.2017]

230. საქართველოს პარლამენტისა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრის სალომე ზურაბიშვილის განცხადება, იხ., <http://www.parliament.ge/ge/parlamentarebi/chairman/chairmannews/davit-usudavit-usufasvilis-mimartva-veneciis-komisiis-me-100-saiubileo-sxdomazefashvilis-mimartva-veneciis-komisiis-me-100-saiubileo-sxdomaze.page>; [25.05.2017]

231. საქართველოს პარლამენტისა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრის ფრაქცია „უპარტიო დამოუკიდებელი მაჟორიტარების“ თავმჯდომარის კახა ოქრიაშვილის განცხადება, იხ., [http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/plenaruli-sxdomebi/plenaruli-sxdomebi\\_news/saqartvelos-prezidenti-giorgi-margvelashvili-parlamentis-winashe-yovelwliuri-moxsenebit-wardga.page](http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/plenaruli-sxdomebi/plenaruli-sxdomebi_news/saqartvelos-prezidenti-giorgi-margvelashvili-parlamentis-winashe-yovelwliuri-moxsenebit-wardga.page). [25.05.2017]

232. <http://www.giornalettismo.com/archives/1669539/italicum-prove-tecniche-incostituzionalita/> [25.05.2017]

233. [http://www.repubblica.it/static/speciale/2016/referendum/costituzionale/?refresh\\_cens](http://www.repubblica.it/static/speciale/2016/referendum/costituzionale/?refresh_cens) [25.05.2017]

234. იხ., <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=29420> [25.05.2017]

### **სხვა წყაროები**

235. სამშვიდობო ინიციატივა იხ.,  
[www.president.gov.ge/ge/PressOffice/News?2339](http://www.president.gov.ge/ge/PressOffice/News?2339) [25.15.2016]

236. ავსტრალიაში ჩატარებული რეფერენდუმების თარიღები და შედეგები,  
იხ., [http://www.aec.gov.au/Elections/referendums/Referendum\\_Dates\\_and\\_Results.htm](http://www.aec.gov.au/Elections/referendums/Referendum_Dates_and_Results.htm)  
[6.6.2016]