

ქართლოს შრიდონაშვილი

სახალხო დამცველის ინსტიტუტი
საქართველოსა და საზღვარგარეთის ქვეყნებში

თბილისი
2008

ქართლოს ფრიდონაშვილი

სახალხო დამცველის ინსტიტუტი საქართველოსა და
საზღვარგარეთის ქვეყნებში

რედაქტორი: იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი,
პროფესორი, **ზაურ ჯინჯოლავა**

რეცენზენტები: სამართლის დოქტორი,
პროფესორი, **მანანა მოსულიშვილი**

სამართლის დოქტორი,
პროფესორი, **თამარ გარდაფხაძე**

რეზიუმე
ინგლისურად: **თეა აბრამიშვილი**

ტექნიკური რედაქტორი: **არჩილ კოპალეიშვილი**

მხატვრული გაფორმება: **არჩილ კოპალეიშვილი**

© გრიგოლ რობაქიძის სახ. უნივერსიტეტის გამომცემლობა

ISBN 978-9941-9017-4-4

Kartlos Pridonashvili

The Institute of Ombudsman in Georgia and Foreign Countries

Editor: Doctor of law
Professor **Zaur Jinjolava**

Reviewers: Doctor of law,
Professor **Manana Mosulishvili**

Doctor of law,
Professor **Tamar Gardapkhadze**

The English summary: **Thea Abramishvili**

Technical editor: **Archil Kopaleishvili**

Design: **Archil Kopaleishvili**

Grigol Robakidze University Press

ISBN 978-9941-9017-4-4

სარჩევი

შესავალი-----	5
თავი I სახალხო დამცველის ინსტიტუტი საქართველოს ისტორიის სინამდვილეში-----	7
§ 1 სახალხო დამცველის ინსტიტუტის წარმოშობა-----	7
§ 2 პარლამენტარიზმის პირველი კონტურები საქართველოში-----	10
§3 სააჯლო კარი – სახალხო დამცველის ინსტიტუტი ?! -----	14
თავი II სახალხო დამცველის ინსტიტუტის როლი და მნიშვნელობა საქართველოს პოლიტიკური რეჟიმის ფორმირებაში -----	27
§1 სახალხო დამცველის ინსტიტუტის შემოღება საქართველოში-----	27
§2 დემოკრატიის თეორიის ინსტიტუციურ ღირებულებათა ურთიერთმიმართება-----	30
§3 სახალხო დამცველის ინსტიტუტის როლი პოლიტიკური რეჟიმის ფორმირებაში-----	44
თავი III ქართული და უცხოური სახალხო დამცველის ინსტიტუტის სახესხვაობათა მიმოხილვა-----	52
§1 ომბუდსმენის არჩევის წესი-----	52
§2 სახალხო დამცველის კომპეტენციათა სფერო-----	64
§3 ომბუდსმენისადმი მიმართვის ფორმა-----	89
დასკვნა-----	97
გამოყენებული ლიტერატურა-----	103
რეზიუმე ინგლისურად-----	107

შესავალი

სახალხო დამცველის ინსტიტუტის როლისა და მნიშვნელობის გამოკვლევა-განსაზღვრას პოლიტიკურ რეჟიმში საქართველოს რეალიების გათვალისწინებით უადრესად აქტუალურია. რადგან, ამჟამად საქართველო იმყოფება თავისი სახელმწიფოებრიობის განვითარების საწყის ეტაპზე, ხდება სხვადასხვა დემოკრატიული ინსტიტუტებისა თუ ფასეულობების ფორმირება და თვით, კანონიც „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ მიღებულია უახლოეს წარსულში (1996 წლის 16 მაისი).

აღნიშვნის ღირსია ის გარემოება, რომ ავტორმა სახალხო დამცველის ინსტიტუტს პირველი სამეცნიერო პუბლიკაცია მიუძღვნა 1998 წლის თოთხმეტი ოქტომბრის გაზეთ „საქართველოს რესპუბლიკის“ ფურცლებზე, სათაურით „ფესვები ჩვენგან მოდის“. სტატიაში გამოთქმულია მოსაზრება, რომ სახალხო დამცველის ინსტიტუტი პირველად საქართველოში წარმოიშვა და არა შვედეთში, როგორც ეს მიჩნეული არის იურისპრუდენციაში.

ამდენად, ინტერესმოკლებული არ უნდა იყოს ქართული ომბუდსმენის ინსტიტუტის იურიდიული ბუნების განხილვა საქართველოს დემოკრატიზაციის პროცესთან ერთად. ნაშრომის თეორიული და პრაქტიკული ღირებულება დადასტურებულია შემდეგი საკითხების წამოწვევითა და განსაზღვრით: სახალხო დამცველის ინსტიტუტის იდენტური ორგანოს აღმოჩენა საქართველოს სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორიაში, რაციონალიზატორული წინადადებები, რომლებიც შეეხება დემოკრატიულ პლურალიზმსა და სუვერენიტეტის განხორციელებას ქვეყნის შიგნით ურთიერთმიმართებას; დემოკრატიის თეორიით გათვალისწინებული ერთ-ერთი მოდელისათვის ადეკვატური ღირებულებების განსაზღვრის საკითხს საკანონმდებლო შემოქმედება-

ში; დემოკრატიის თეორიის ფასეულობათა და პრინციპთა პრიორიტეტების განსაზღვრის გარეშე ერთნაირად და ერთ დროისეულ განზომილებაში მათი დანერგვის საკითხებსა და პრობლემატიკას. გარდა ყოველივე ზემოაღნიშნულისა, განსაზღვრულია საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტის როლი პოლიტიკური რეჟიმის ფორმირებაში, განხილულია თვით ომბუდსმენის ინსტიტუტის იურიდიული ბუნება, დიდი ყურადღება აქვს დათმობილი ქართულ და უცხოურ სახალხო დამცველის ინსტიტუტთა სახესხვაობათა შედარებით ანალიზს.

თავი I სახალხო დამცველის ინსტიტუტი საქართველოს ისტორიის სინამდვილეში

§1. სახალხო დამცველის ინსტიტუტის წარმოშობა

ბიპლარული სისტემის მოშლის შემდეგ წარმოშობილი სოციალურ-პოლიტიკური დინამიზმი ობიექტურ სინამდვილეთა თუ, ხელოვნურად შექმნილი სტერეოტიპების მეშვეობით იქცა დარწმუნების მეთოდად დღევანდელი პოსტსაბჭოთა საზოგადოების მართლშეგნების კულტურის ამადლებისა და დემოკრატიული ინსტიტუტების დამკვიდრებისათვის, რომელთა არსებობაც აუცილებელ პირობას წარმოადგენს სამოქალაქო საზოგადოების მშენებლობასა და საბოლოოდ სამართლებრივი სახელმწიფოს ფორმირებისათვის. აღსანიშნავია, რომ პლურალისტურ – დემოკრატიული საზოგადოება ეს ის საზოგადოებაა, რომელიც მოიცავს სხვადასხვა სოციალურ – პოლიტიკურ ჯგუფებს, რომელთაც გააჩნიათ საერთო მიზანი: – გააფართოონ თავიანთი მოქმედების სივრცე გაურკვეველი ფორმებით, მოახვიონ თავს საკუთარი აზრები, შეხედულებები, როგორც ერთმანეთს, ასევე – დამოუკიდებელ სოციალურ ერთეულებს – რიგით მოქალაქეებს. ასეთი კონკურენციის პირობებში პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღება ადამიანთა უფლებებისა და თავისუფლებების შელახვის აღბათობას უცილობლად ზრდის. საზოგადოებრივი ურთიერთობების განვითარების ობიექტური კანონზომიერება კი, - სამართლებრივი სახელმწიფოს წინაშე სვამს მართვის ისეთი მექანიზმების შემუშავების საკითხს, რომელიც შეძლებს პიროვნების თავისუფლების, ინტერესების, პატივისა და ღირსების დაცვას, აგრეთვე კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების შესრულებაზე კონტროლისა და ზედამხედველობის განხორციელებას.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გამოხატულებად შეიძლება მივიჩნიოთ 1996 წლის 16 მაისის მიღებული კანონი სახალხო დამცველის შესახებ. არც თუ ისე დიდი ხანია, რაც ომბუდსმენის ინსტიტუტი საჯარო განხილვის საგნად იქცა. მას საქართველოში მოიაზრებენ, როგორც ადამიანის თანდაყოლილი ბუნებრივი უფლებების დაცვის სრულიად ახალ ფორმას, რომელიც სამართალმცოდნეობაში გავრცელებული აზრის თანახმად, ისტორიაში პირველად შეგვდეთში გამოჩნდა 1713 წელს. 1809 წელს კი, მმართველობის ფორმად ჩამოყალიბდა.

შვედეთში ომბუდსმენის ინსტიტუტის ფორმირების ისტორიულ პროცესთან დაკავშირებით უნდა ითქვას, რომ იგი ჩაისახა აბსოლუტური მონარქიის ხანაში. ისტორიულ-პოლიტიკურმა მოვლენებმა, რომლებიც წინ უძღოდა ამ ქვეყანაში სახალხო დამცველის ინსტიტუტის ჩამოყალიბების პროცესს, მნიშვნელოვნად განსაზღვრა მისი არსი და უფლებამოსილებათა სფერო. კერძოდ, იმ ფაქტმა, რომ აბსოლუტური მონარქიის პერიოდში მეფე თანაბრად აკონტროლებდა როგორც სახელმწიფო სამსახურში მყოფი პირების, ისე მოსამართლეთა საქმიანობას, შემდგომში განაპირობა ომბუდსმენის მოღვაწეობის წარმართვა ამ ორი ძირითადი მიმართულებით.

შვედეთში ომბუდსმენის ინსტიტუტის წინამორბედს 16-ე საუკუნეში არსებული მთავარი სენეშალის („დროტსენ“) პოსტი წარმოადგენდა, რომლის მოვალეობებშიც მეფის უზენაესი ხელისუფლების სახელით სახელმწიფოში სამართალწარმოების პროცესზე ზედამხედველობა შედიოდა. ეს ზედამხედველობა არ იყო აბსოლუტური და ხორციელდებოდა მხოლოდ ზემოაღნიშნულ სფეროში არსებული მდგომარეობის თაობაზე მონარქის ინფორმირების ფორმით. რაც შეეხება სასამართლო მოხელეზე უშუალო ზემოქმედების უფლებას, მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში ჩათვლით, 1683 წლიდან იგი „გენერალ რიშუ შულტს“ მიენიჭა, მაგრამ უკვე 1713 წელს მეფე კარლ მეტორმეტემ ამ ორი თანამდებობის გაერთიანების გზით გამოიწვია სახელმწიფო ადმინისტრაციასა და სასამართლოზე კონტროლის დაწესების ახალი ფორმა და 26 ოქტომბრის ბრძანებით დააფუძნა „კონუნგენს ოგსტა ომბუდსმენის“ ინსტიტუტი. მომდევნო წლების განმავლობაში მომხდარი ცვლილებების შედეგად ამ ინსტიტუტმა 1719 წელს მიიღო იუსტიციის კანცლერის სახელწოდება და სახელმწიფო ადმინისტრაციისა და სასამართლო სისტემის საქმიანობაში ჩარევის თვალსაზრისით ყველაზე ფართო უფლებამოსილებები მიენიჭა. ამ პერიოდში იგი მეფის მიერ დანიშნულ და თავისი საქმიანობით მის წინაშე პასუხისმგებელ თანამდებობის პირს წარმოადგენდა.

კარლ მეტორმეტეს გარდაცვალების შემდეგ მონარქისა და მიწების ურთიერთობაში დაძაბულობით აღსავსე წლები დაიწყო. ამ დროს იუსტიციის კანცლერი ინიშნებოდა მეფის მიერ. იგი ანგარიშვალდებული იყო პარლამენტის (რიქსდაგის) წინაშე, რაც

მას უფრო და უფრო აქცევდა ამ უკანასკნელის გავლენის ქვეშ. ეს წინააღმდეგობა 1760 წელს იმით დამთავრდა, რომ მიწებმა რიქსდაგის მორიგ სესიამდე იუსტიციის კანცლერის დანიშვნის უფლება მოიპოვეს. თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ შვედეთის პარლამენტის სესიებს შორის ხშირად რამოდენიმე წელი გადიოდა, ცხადი გახდება ომბუდსმენის ინსტიტუტის გაძლიერების მიზეზები: სესიათა შორის პერიოდში ომბუდსმენი ახორციელებდა ჭეშმარიტ საპარლამენტო კონტროლს მეფის ხელისუფლებაზე, რომლის სახელითაც ქვეყანაში სამართალწარმოება და მართლმსაჯულების განხორციელება ხდებოდა. ომბუდსმენი, რომელიც დამოუკიდებელი იყო მეფისგან და რომელსაც გამოვლენილი დარღვევების თაობაზე პარლამენტისადმი ხშირი მიმართვის საშუალება არ ჰქონდა, იძულებული ხდებოდა გამოეყენებინა მოხელეთა პასუხისგებაში მიცემის უფლება და მხარდაჭერა საზოგადოების წრეებში, მოექებნა მის მიერ წარმოებული გამოძიების შედეგების საჯაროდ გამოქვეყნების საშუალებით. თუმცა, იუსტიციის კანცლერის დამოუკიდებლობას ბოლო მოეღო გუსტავ მესამის მიერ 1772 წელს გამოცემული კონსტიტუციით, რომლის თანახმადაც, იგი კვლავ მეფის დაქვემდებარებაში მოექცა. ასეთმა მდგომარეობამ 1809 წლამდე გასტანა. ამ წელს გუსტავ მესამე მოკლეს, აბსოლუტური მონარქია დაემხო, რიქსდაგმა კვლავ დაიბრუნა სრული ძალაუფლება და მიიღო ახალი კონსტიტუცია, რასაც მოჰყვა საპარლამენტო ომბუდსმენის ინსტიტუტის დაარსება.¹

ამ დროიდან შვედეთში ნათლად გამოიკვეთა ადმინისტრაციაზე კონტროლის ორგვარი მექანიზმის არსებობა – ერთის მხრივ, იუსტიციის კანცლერის სახით, რომელიც წინანდებურად დამოკიდებული იყო მეფეზე და მის სამსახურში იმყოფებოდა, როგორც სახელმწიფო მოხელე და მეორის მხრივ, საპარლამენტო ომბუდსმენის სახით, რომელიც ინიშნებოდა პარლამენტის მიერ, სრული დამოუკიდებლობით სარგებლობდა ხელისუფლების ორივე შტოსგან, ემორჩილებოდა მხოლოდ კანონს და ანგარიშვალდებული იყო მხოლოდ მისი ამრჩევი ორგანოს წინაშე. განცდილი მრავალრიცხოვანი ცვლილებების შემდეგ მეოცე საუკუნის სამოციან წლებში შვედეთში ომბუდსმენის ერთიანი თანამდებობა მკვეთრად გამოკვეთილი კომპეტენციის სფეროებით სამ ადა-

¹ Алваро Хиль-Роблес, Парламентский контрол за администрацией, Москва 1997г, стрю 37.

მიანს შორის განაწილდა. კერძოდ, პირველი ზედამხედველობას უწევდა სასამართლოებს, პროკურატურას, არმიასა და პოლიციას, მეორე დაკავებული იყო სოციალური და საგანმანათლებლო საკითხებით, პრესითა და სხვა საშუალებებით, ხოლო მესამე ომბუდსმენის კომპეტენცია ვრცელდებოდა ყველა დანარჩენ სფეროებზე. 1976 წელს მათ რიცხვს დაემატა მეოთხე ომბუდსმენიც.

§2. პარლამენტარიზმის პირველი კონტურები საქართველოში

შვედური ომბუდსმენის წარმოშობის ისტორიული მიმოხილვის შემდეგ თავისთავად იბადება კითხვა: – იცნობს თუ არა საქართველოს სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორია მსგავსი შინაარსისა და ფუნქციების მქონე ორგანოს, დაწესებულებას. დღეს ამ კითხვაზე უკვე თამამად შეიძლება დადებითი პასუხის გაცემა. ამის თქმის საფუძველს ქართული სამართლის ერთ-ერთი უნიკალური ძეგლი „ხელმწიფის კარის გარიგება“ იძლევა. საილუსტრაციოდ მოვიყვან კარის გარიგების 55-ე სტრიქონს: „ჭყონდიდელი ორშაბათს დღეს სააჯო კარსა შიგან დაჯდების, ობოლთა და ქვრივთა და მიმძღავრებულთა მოჩივართა განიკითხავს. და ყოველი საბჭოდ ჯდომის ჟამსა /?/ საწოლის მწიგნობარი გვერდს უზის ზარდახნის მწიგნობარს გაგზავნის და მისის პირით მოახსენებს, რაც ვის რა სჭირს, არ მოეშვების რომ არ დაიურვოს“.²

სანამ ციტატის ტექსტის ანალიზს შევედგებოდეთ, საჭიროდ მიმაჩნია მიმოვიხილოთ „ხელმწიფის კარის გარიგების“ ჟამის საქართველო. აგრეთვე, მის შექმნამდე წინა ასწლეულებში მიმდინარე სოციალურ-პოლიტიკური მოვლენები, რომლებიც უდიდეს გავლენას ახდენდნენ ოდინდელი ქართული პოლიტიკური აზრის ჩამოყალიბება – ფორმირებაში. მხედველობაში უნდა მივიღოთ ის გარემოებებებიც, რომ სახალხო დამცველის აკვანი გაცილებით ადრე დაირწა საქართველოში, ვიდრე – ევროპაში. საფუძველი გამოვაცალოთ იმ მკვლევართა მოსაზრებას, რომლებმაც ეჭვი შეიტანეს „ხელმწიფის კარის კარის გარიგების“ საკანონმდებლო

2 ივ. ჯავახიშვილის, თხზულებანი თორმეტ ტომად, ტომი VI, თბილისი 1982, გვ 387.

და მისი მოთხოვნების შესრულების იმპერატიულ ხასიათში.

მეთერთმეტე – მეთორმეტე საუკუნეებში საქართველოს მართვა – გამგეობის ფორმად გვევლინება ძლიერი ფეოდალური მონარქია მტკიცე ცენტრალური ხელისუფლებით. მეფის ხელისუფლება გაძლიერდა დიდგვაროვანთა უფლებების შეკვეცის, მათი „შეუვალობის“ იგნორირების შედეგად, რომელსაც რაღა თქმა უნდა, დიდიექტიური კანონზომიერების თანახმად, ხელსაყრელ მომენტში აუცილებლად მოჰყვა მსხვილ ფეოდალთა ადეკვატური რეაქცია, რამაც საბოლოოდ პოლიტიკური კლიმატის შეცვლა გამოიწვია და თამარის მეფობის დროს უკვე სახეზე გვაქვს ფორმალურად შეზღუდული მონარქია, ე.ი. მართვა – გამგეობის ფორმა ანუ პოლიტიკური რეჟიმი შეცვლილია. ამ დროისათვის ქართულ საისტორიო წყაროებში ყოველ ცნობას დიდი თანამდებობის პირთა დანიშვნის შესახებ ისეთი გამონათქვამები ახლავს, რომელთა კვალი წინანდელ საისტორიო ძეგლებში არსად ჩანს. ასეთ შემთხვევაში უკვე ნათქვამია ხოლმე: „თანადგომითა და ერთნებობითა დიდებულთა შვიდთავე სამეფოთა“ თამარმა დაამტკიცა ესა და ეს პირობა.

მეთორმეტე საუკუნის მიმდინარე პოლიტიკურ მოვლენათა სპექტრიდან უმნიშვნელოვანესია ყუთლუ – არსლანისა და მისი თანამოაზრეების მოღვაწეობა. ყუთლუ-არსლანისა თანამოაზრეებსა და თანაშეფიცულებს თავიანთი ორგანიზაცია ისე ჰქონიათ ჩამოყალიბებული, რომ თითქოს ორი ჯგუფისაგან უნდა ყოფილიყვნენ შემდგარნი: „თანაშეფიცულთა და თანაშემწეთაგან“. იყვნენ აქტიური წევრები - „მოქმედნი“, მათი საერთო ხელმძღვანელი და მეთაური კი მეჭურჭლეთუხუცესი ყუთლუ – არსლანი იყო, როგორც ისტორიკოსი ამბობს „თავი იგი მოქმედთაი“. ამგვარად, ცხადი ხდება, რომ ისინი წარმოადგენდნენ კარგად ორგანიზებულ, სერიოზულ პოლიტიკურ ძალას.

ყუთლუ – არსლანის გუნდს თავისი პოლიტიკური პროგრამა გააჩნდა. თანაშეფიცულებს უნდა განეგოთ შემდეგი საქმეები: „მიცემისა და მოღებისა, წყალობისა და შერისხვისანი“. ამ შემთხვევაში ისეთი ზოგადი გამონათქვამებია ნახმარი, რომ მათი შინაარსი შეიძლება სხვადასხვანაირად გაიგოს ადამიანმა. ორი უკანასკნელი ტერმინის შინაარსის გაგება ძნელი არ არის: „წყალობა და შერისხვა“ რასაკვირველია, მართლმსაჯულების

უზენაესი ფუნქციების მითვისებას გულისხმობდა. ორი პირველი ტერმინი კი, „მიცემა“ და „მოღება“ ისეთი ფართო მნიშვნელობის სიტყვებია, რომ მათში შეიძლება ბევრი რამ ყოფილიყო ნაგულისხმევი. რადგან ეს მოძრაობა დიდგვაროვან აზნაურთა მოხელეობის გამო ატეხილ გაფიცვას მოსდევდა, საფიქრებელია, რომ „მიცემა“ უპირველესად სწორედ „მისანდობლობის“, უმაღლესი მოხელეობის მიცემას ნიშნავდა. მაშასადამე „კარავში“ დასხდომილთ სურევბიათ, რომ უმაღლეს მოხელეთა დანიშვნა – გადაყენება მათ ხელში ყოფილიყო.

დარბაზობას ჩვეულებრივ, სამეფო კარზე და სასახლეში აწყობდნენ. მეჭურჭლეთ – უხუცესის დასს კი სურდა „კარავი“ ისინი ველზე საგოდებლის სანახებში მეფის სასახლის მახლობლად ყოფილიყო დადგმული. ცხადია, მოთხოვნის ასეთი პირობა გარკვეული პოლიტიკური მოსაზრებებით იყო ნაკარნახევი და კარავში დასხდომილთა მსჯელობისა და განგების სრული დამოუკიდებლობის, მათი „თავისუფლების“ საწინდარი უნდა ყოფილიყო. ყუთლუ – არსლანის თანამოაზრეთა დასის პოლიტიკური პროგრამის თანახმად, „კარავს“ იმაზე მეტი უფლებრივი დატვირთვა უნდა ჰქონოდა ვიდრე სამეფო კარზე არსებულ საბჭოს – „დარბაზს“. კერძოდ, ისინი ითხოვდნენ მეფიგან დამოუკიდებლად და მეფის დაუსწრებლად სახელმწიფოს მართვა – გამგეობისა და უზენაეს მართლმსაჯულებასთან დაკავშირებული საქმეები განეხილათ. ამ დაწესებულების გადაწყვეტილება მეფისთვის უნდა ეცნობებინათ, რომელსაც ამ გადაწყვეტილების მხოლოდ აღმასრულებელი უფლება ჰქონდა დატოვებული.

ამგვარად, აღნიშნულის შემდეგ შეიძლება ასეთი დასკვნის გაკეთება, რომ მეფეს საკანონმდებლო ხელისუფლება უნდა ჩამორთმეოდა და მთლიანად ამ ახალ დაწესებულებას გადასცემდა. მეფეს ისინი მხოლოდ აღმასრულებელ ხელისუფლებას უტოვებდნენ.

ყუთლუ – არსლანის თანამოაზრეები და თანამებრძოლები იმდენად მრავალრიცხოვანნი ყოფილან, რომ მათ მეთაურს ასეთი პოლიტიკური გეგმის წამოყენებისა და განხორციელების იმედი ჰქონდა. ყუთლუ – არსლანის თვით, ეს თანამოაზრეებიც თავიანთ წრეში იმდენ ძალას ხედავდნენ, რომ „ისინისაცა შემობმად განემზადნეს“, ე.ი. სამეფო ხელისუფლების წინააღმდეგ შებრ-

ძოლებასაც კი ბედავდნენ. ყველა ეს გარემოება მეჭურჭლეთ – უხუცესის პოლიტიკურ თანამოაზრეთა დასის საკმაო მრავალრიცხოვნობაზე მეტყველებს, როგორც ჩანს, საზოგადოებრივი აზრიც გარკვეულწილად მათ მხარეზე ყოფილა.

ყუთლუ – არსლანისა და მისი პოლიტიკური დასის სამოქმედო გეგმის გასათვალისწინებლად შეიძლება თამარ მეფის პირველი ისტორიკოსის შემდეგი მნიშვნელოვანი ცნობა იქნეს გამოყენებული, რომელშიც მას ყუთლუ – არსლანის შესახებ გაკვრით აქვს მოხსენიებული: „ყუთლუ – არსლან მეჭურჭლეთუხუცესი“, რომელიც „აწ თავისა /თვისისა/ ამირსპასალარად და სომხითისა, სომეხთა მეფისა ადგილსა, ღორესა დაჯდომად განმზადებული“ იყო. როგორც ჩანს, თანამოაზრეთა გუნდს კარგად ჰქონდა გააზრებული, რომ სახელმწიფო წესწყობილების ასეთი კარდინალური ცვლილებების მოსახდენად შესაფერისი ძალა და მხარდაჭერა იყო საჭირო არა მარტო დიდგვაროვანთა მხრიდან, არამედ ხალხის ფართო მასებიდანაც.

მიუხედავად, ზემოთ მოყვანილი მოსაზრებებისა და ერთგვარი ანალიზის შემდეგ, ინტერესმოკლებული არ უნდა იყოს თვით თამარ მეფის შეფასება ყუთლუ – არსლანის დასის პოლიტიკური პროგრამისა, ვითარცა „დასასრულისა პელმწიფობისა პატრონისასა“. ეს მართლაც სამეფო ხელისუფლების დასასრული იქნებოდა, რომელიც მთლიანად „კარავში“ დასხდომილთა განსაკუთრებულ კუთვნილებად უნდა ქცეულიყო.

საქართველოს სახელმწიფო წყობილებაში მომხდარი ეს დიდად მნიშვნელოვანი ცვლილება ქვეყნის პროგრესული განვითარების შედეგი იყო. ეს იმ ცვლილებების წინამორბედსა და მსგავს მოვლენას წარმოადგენდა, რომელიც მეცამეტე საუკუნის დამდეგს ინგლისში მოხდა, როდესაც „თავისუფლებათა დიდი ქარტიით“ შეიზღუდა მეფის ხელისუფლება.

ვაკეთებთ რა, თამარის დროინდელი საქართველოს პოლიტიკის რეფლექსურ ანალიზს, რომელიც პოლიტიკურ იდეოლოგიას და პოლიტიკურ ფსიქოლოგიას გულისხმობს, შეგვიძლია თამამად განვაცხადოთ, რომ მეთორმეტე საუკუნეში საქართველოს მოსახლეობა თავისი საზოგადოების პროგრესულ ნაწილთან ერთად მაზად ყოფილა სერიოზული რეფორმებისათვის. ამ აზრს კიდევ

უფრო მეტ სიმტიცეს ჰმატებს ის გარემოება, რომ თამარ მეფის მიერ აღკვეთილ იქნა „საქართველოს პრაქტიკაში, როგორც სიკვდილით დასჯა, ისე ყველა სხვა სახე სხეულის დაზიანებისა“;³ დამეთანხმებით, შუა საუკუნეებში სხვა ქვეყნებისათვის მსგავსი ფაქტის ჰიპოთეტური არსებობაც კი წარმოუდგენელი იყო. ხოლო, ანალიზის ინსტიტუციონალური მიდგომით, რომელიც პოლიტიკური ინსტიტუტების მთელ სისტემას შეისწავლის, მხოლოდ შემდეგი დასკვნის გამოტანა შეიძლება: საქართველოს საუკუნეთა სიღრმიდან პარლამენტარიზმის ნიშნები მოჩანს და ქვეყნის ფეოდალურ რესპუბლიკად შექმნის მცდელობის მომენტიც ფიქსირდება.

„ხელმწიფის კარის გარიგებით“ გათვალისწინებული სააჯო კარის შექმნის წინმსწრები მოვლენების მიმოხილვით ირკვევა, რომ ქვეყანაში სადაც ცდილობენ შექმნან პარლამენტი და აუქმებენ სიკვდილით დასჯას მაშინ როდესაც ევროპის ცალკეულ ქვეყნებში ინკვიზიციის კოცონი გიზგიზებდა სავსებით ლოგიკურად მივიჩნევ „სააჯო კარის“ როგორც სახალხო დამცველის ინსტიტუტის არსებობას.

იმდენად, რამდენადაც „ხელმწიფის კარის გარიგების“ შინაარსი ნათელ სურათს გვიქმნის იმუამინდელი საქართველოს სახელმწიფო წყობილებაზე და მმართველობით სისტემაზე, მას მივიჩნევ ქვეყნის ძირითად კანონად, რომელშიც ადგილი ეთმობა ადამიანის დარღვეულ უფლებებზე მყისიერი რეაგირების ინსტიტუტს სააჯო კარს, რამაც განაპირობა საკანონმდებლო ძეგლის დაწვრილებით განხილვა.

§3. სააჯო კარი – სახალხო დამცველის ინსტიტუტი?!

პოლიტიკურ მეცნიერებაში ცნობილი თეორიის თანახმად, პოლიტიკური შეგნების ფორმირებისა და ფუნქციონირების მთავარ წყაროს წარმოადგენს საზოგადოებრივ – პოლიტიკური პრაქტიკა. თუ მხედველობაში მივიღებთ წინა ფურცლებზე ჩამოყალიბებულ მოსაზრებებსაც, ჩვენ შეგვიძლია ვიმსჯელოთ, რომ

3 ივ. ჯავახიშვილის, თხზულებანი თორმეტ ტომად, ტომი II, თბილისი 1939წ., გვ. 409.

მეცამეტე – მეთოთხმეტე საუკუნისათვის, რომელიც „ხელმწიფის კარის გარიგების“ შექმნის თარიღს წარმოადგენს, ქართველ ერს უკვე ჰქონდა წინა ისტორიული გამოცდილება, ის მაღალი პოლიტიკური მზაობა და სიმწიფე, რაც აუცილებელი იქნებოდა ქართული სახელმწიფოებრიობის განვითარებისათვის. აგრეთვე, ისეთი საკანონმდებლო ძეგლის შექმნისათვის, რომელიც სანიმუშო იქნებოდა იმჟამინდელი ქვეყნებისათვის.

„ხელმწიფის კარის გარიგების“ შინაარსი იძლევა იმის საშუალებას დაახლოებით განვსაზღვროთ მისი შექმნის დრო, პერიოდი. ამ ძეგლში ნათქვამია, რომ მსახურთუხუცესი პირველად „რუსუდან მეფეს შეუყვანია სავაზიროსა“. ამავე ნაწარმოებში ერთგან წერია: ⁴ „ოდეს პირველ ვახტანგ დალოცეს და მერმე კონსტანტინე, დაისარჩლეს აფხაზეთის კათალიკოზი და ქუთათელი იოვანე“. ეს უკანასკნელი ამტკიცებდა, რომ სამეფო ნიშნები, სკიპტრა და გვირგვინი ჩემ საყდარში უნდა ინახებოდესო. საფიქრებელია, რომ ავტორს ლაპარაკი აქვს ვახტანგ მეორეზე, რომელიც 1289 – 1292 წლებში მეფობდა და კონსტანტინეზე, რომელიც იმავე 1292 წელს ავიდა ტახტზე, მაგრამ უმალ მისი ძმა აუჯანყდა. ავტორის ზემოთ მოყვანილი ცნობა ცხადყოფს, რომ „ხელმწიფის კარის გარიგება“ შედგენილი უნდა იყოს არაუადრეს მეცამეტე საუკუნის ბოლოსა და არაუგვიანეს მეთოთხმეტე საუკუნის დასაწყისში.

„ხელმწიფის კარის გარიგების“ ერთადერთი ხელნაწერი, რომელიც ექ. თაყაიშვილმა აღმოაჩინა, მოთავსებული იყო გიორგი ბრწყინვალეს „ძეგლის დადების“ ნუსხასთან ერთად ერთ ხელნაწერ კრებულში. ექ. თაყაიშვილი ძეგლის შესახებ წერდა: „ჩვენ თამამად შეგვიძლია ვთქვათ, რომ კარის გარიგების აღმოჩენა ზეიმი ჩვენი ისტორიისათვის“⁵. თავის მხრივ, ივ. ჯავახიშვილის კარის გარიგების შესახებ აღნიშნავდა: „ამ ძეგლის შინაარსი ⁵იმდენად მრავალფეროვანია, რომ მას საქართველოს როგორც სახელმწიფო წყობილების, ისე კულტურული, ეკონომიკური და ნივთიერი კულტურის შესასწავლად უაღრესი მნიშვნელობა აქვს“.

მეცნიერთა ერთი ნაწილის აზრით, „ხელმწიფის კარის გარიგება“ ოფიციალური კანონმდებლობის ძეგლი არ არის. თავდაპირველად,

4 ივ. ჯავახიშვილის, თხზულებანი თორმეტ ტომად, ტომი VI, თბილისი 1982წ., გვ. 74.

5 ივ. ჯავახიშვილი, თხზულებანი თორმეტ ტომად, ტომი VI, თბილისი 1982წ., გვ. 75.

ასეთი მოსაზრება ძეგლის შესახებ გამოთქვა საქართველოს ისტორიის პირველმა მკვლევარმა ივ. ჯავახიშვილმა: „თვით ძეგლს, როგორც ეტყობა, ოფიციალური ხასიათი არა აქვს, კანონმდებლობის შედეგი არ არის, არამედ მოქმედ სახელმწიფო სამართლისა და წესის აღნუსხვაა. მის შემდგენელს ყველაფერი თვით კი არ დაუწერია, არამედ, როგორც პროფ. ექ. თაყაიშვილსაც აღნიშნული აქვს, წერილობითი წყაროებითაც უსარგებლია“.⁶ ამავე აზრს იზიარებს ისტორიკოსი ი. სურგულაძე თავის თხზულებაშიც: „... ხელმწიფის კარის გარიგებაში“ შეინიშნება უძველესი პერიოდიდან მომდინარე სხვადასხვა ხანის დანაშრეგები. ასე მაგალითად, ახალ წელთან დაკავშირებული წეს-ჩვეულება, „მილოცვები, მკვლეობა და სხვა, ქრისტიანობის წინანდელი პერიოდიდან მომდინარეობის დაღს ატარებს: ჩანს ხელმწიფის კარის გარიგების ავტორს ძველი წყაროებითა და ზეპირი გადმოცემებით უხვად უსარგებლია“.

„ხელმწიფის კარის გარიგების“ ოფიციალური ხასიათის კითხვის ნიშნის ქვეშ დაყენება იმ არგუმენტის მოშველიებით, რომ მის შემდგენელს სხვა წყაროებიდანაც უსარგებლია იურიდიული თვალსაზრისით მიუღებელია, რადგანაც სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორიის მეცნიერებაში სამართლის წყაროებს შეიძლება წარმოადგენდნენ სხვადასხვა დროისა და ქვეყნის სამართლებრივი სისტემის ამსახველი ლიტერატული ძეგლები, დოკუმენტები, ჩვეულებით – ადათობრივი სამართალი და ა.შ.

აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით სრულიად განსხვავებული შეხედულება გააჩნია პროფ. ი. დოლიძეს. მისი აზრით, „კარის გარიგება“ ისეთი კოდექსია, რომელიც დაკანონებული იყო სხვადასხვა მეფის მიერ და კანონად შემოღებული. რახან, კარის გარიგება კანონად შემოღებული კოდექსია, თუმცა, სხვადასხვა მეფის მიერ დაკანონებული, ცხადია, რომ იგი საკანონმდებლო ძეგლია, ოფიციალური აქტია“.

ნიშანდობლივია ის გარემოება, რომ პროფ. ი. დოლიძისა და მისი ოპონენტების მოსაზრებებში დაფიქსირებულია ის მომენტი, რომ კარის გარიგება შექმნილი უნდა ყოფილიყო სხვადასხვა დროის სხვადასხვა მეფის მიერ. ვინაიდან, აღმოჩენილი „ხელმწიფის

⁶ ივ. ჯავახიშვილი, ქართული სამართლის ისტორია წიგნი პირველი, თბილისი 1928 წ. გვ. 5.

კარის გარიგება” თარიღდება მეცამეტე – მეოთხმეტე საუკუნეებით, სხვადასხვა დროის სხვადასხვა მეფეები ვერ იქნებოდნენ მეოთხმეტე საუკუნის შემდგომი პერიოდის კანონშემოქმედნი ეს კი უფრო ამბავრებს და საფუძველს უმყარებს იმ აზრს, რომ „სააჯო კარი” ანუ სახალხო დამცველის ქართული სახესხვაობა რამდენიმე საუკუნის წინ არსებობდა ვიდრე ეს მეცამეტე – მეოთხმეტე საუკუნეების „ხელმწიფის კარის გარიგებითაა” დასტურებული.

ძნელია, არ დაეთანხმო ი. დლოიძის შემდეგ მტკიცებასაც: „მნიშვნელობა არა აქვს იმას, რომ „ხელმწიფის კარის გარიგება” გამოცემული და „ხელწართული” არაერთი მეფის მიერ, ამ ფორმალური ნიშნით არ შეიძლება ძეგლის საკანონმდებლო ხასიათის უარყოფა. ძეგლის საკანონმდებლო ხასიათის განსაზღვრისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული მთელი ნორმატიული მასალა, რომელიც საკანონმდებლო ხასიათის წესებსა და დადგენილებებს შეიცავს”. ი. დლოიძის აზრით, „კარის გარიგება არ წარმოადგენს სამეფო კარის კაცის მიერ თავის თაოსნობითა და ნებასურვილით შედგენილ ტრაქტატს ან კომპილაციას”. იგი „წარმოადგენს დაკანონებული წესისა და რიგის კრებულს”. მკვლევარის ვარაუდით, „თავდაპირველი ტექსტი ანუ დედანი, რომელიც დაკარგულია დატკიცებული და სანქციონირებული იქნებოდა მეფის მიერ”.

ისტორიკოს ი. სურგულაძის მტკიცებით, „ხელმწიფის კარის გარიგებაში” ჩართული ლექსების გამო და აგრეთვე, იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ გადამწერს ზოგიერთ საკითხთან დაკავშირებით ერთგვარი დისკუსია აქვს გამართული ძეგლის ავტორთან, ძეგლი ვერ ჩაითვლება საკანონმდებლო მნიშვნელობის დოკუმენტად”.⁷

როგორც უკვე ითქვა, აღნიშნულის შესახებ განსხვავებული თვალსაზრისი გააჩნია პროფ. ი. დლოიძეს. იგი დასძენს: „რაც შეეხება კარის გარიგებაში ჩართულ ისტორიულ ექსკურსებს და ერთგვარ პოლემიკას, ისინი ძეგლის ორგანულ ნაწილს არ შეადგენენ, მხოლოდ საილუსტრაციო მასალაა და შეიძლება მერმინდელი ინტერპოლაციაც იყოს, მაგრამ თუნდაც, რომ ეს ადგილები თავიდანვე შეტანილი იყოს ძეგლში ყოველ შემთხვევაში ისინი

7 ივ. სურგულაძე, ქართული სამართლის ძეგლები, თბილისი 1970წ., გვ. 14.

ძეგლის საკანონმდებლო ხასიათის უარყოფის საფუძველად არ გამოდგება”.⁸

ი. დოლიძის პოზიციას ამყარებს განსხვავებული შეხედულებების მქონე თვით, სურგულაძის არგუმენტირებული აზრი, რომ „ძეგლის ხელნაწერი მეთვრამეტე საუკუნისაა, ხოლო თვითონ ხელმწიფის კარის გარიგება, როგორც აღვნიშნეთ, მეთოთხმეტე საუკუნეშია შედგენილი. ჩანს გადამწერს ტექსტის მრავალი ადგილი ვერ გაუგია. ამიტომ, ბუნდოვანი სიტყვები მექანიკურად ამოუღია ტექსტიდან, ხოლო ზოგიერთი მათგანი მისთვის გასაგები, მაგრამ ძეგლის ეპოქისათვის შეუსაბამო სიტყვებით შეუცვლია. ამასთანავე მას არასწორად აქვს დასმული შემოკლების ნიშნები, არეული აქვს ერთმანეთში მუხლები, გვერდები და სხვა. ყოველივე ამის გამო ხელნაწერი ძნელი გასაგებია”.⁹

მაშასადამე, აღნიშნულიდან გამომდინარე შეიძლება ვიფიქროთ, რომ კარის გარიგებაში არსებული არანორმატიული მასალა დგადამწერის ფანტაზიის ნაყოფიც კი ყოფილიყო, თუმცა უკვე ითქვამს, რომ ძეგლის ასეთი ადგილები საკანონმდებლო ხასიათის უარყოფის საფუძველად ვერ გამოდგება.

„ხელმწიფის კარის გარიგების” საკანონმდებლო ხასიათთან დაკავშირებული სადისკუსიო თემის ამოწურვის შემდეგ ჩვენ უკვე თამამად შეგვიძლია ვიმსჯელოთ მისი, როგორც საკანონმდებლო ძეგლის უდიდეს მნიშვნელობაზე ქართული სამართლის ისტორიაში.

კარის გარიგებაში გვხვდება ისეთი სტრიქონები, რომლებიც მათი სისტემაში მოყვანის შემდეგ ნათელ სურათს გვიქმნიან იმუამინდელი საქართველოს სახელმწიფო წყობილებაზე. თავდაპირველად, ყურადღებას შევაჩერებ მეფის ხელისუფლებაზე. ნაწარმოებში იგი წარმოდგენილია ფეოდალური მონარქიის სახით. ძეგლის მიხედვით, გათვალისწინებულია ყოველგვარი საერო და მათ შორის საეკლესიო საქმიანობის ხელმძღვანელობა მეფის მიერ. მაგალითად, საეკლესიო დღესასწაულის ნათლისღების დროს მეფესთან თავს იყრის რაც „კაცი არის ქრისტიანი” და მისი მეთაურობით მიემართება პროცესია ეკლესიისაკენ (§13).

⁸ ი. დოლიძე, ქართული სამართლის ძეგლები, თბილისი, 1965წ. გვ. 607-608.

⁹ ივ. სურგულაძე, ქართული სამართლის ძეგლები, თბილისი 1970წ. გვ. 8.

აღსანიშნავია, რომ „ხელმწიფის კარის გარიგების” მიხედვით მეფე ზებუნებრივი არსების ნიშნებით არის დაჯილდოებული, იგი ღვთის სწორია. ამას მოწმობს სასახლეში მიღებული წეს – ჩვეულება: მომსახურება მეფის მორთვის დროს (§), მეფის მსვლელობის განსაკუთრებული წესები (§15), მეფის მიერ საპატიო პირთა მიღების ცერემონიალი (§24 -§25) და სხვა. ექ. თაყაიშვილი ამ წეს – ჩვეულებების არსებობას ხსნის აბსოლუტური მონარქიის არსებობით, პარაფელს ავლებს ლუდოვიკო მეთოთხმეტის კარის ეტიკეტთან. იგი წერს: „...კარის გარიგება გვიხატავს სურათს თვით ხელმწიფის კარისა ანუ დარბაზისა და იმ რთული ეტიკეტის და ცერემონიებისა, რომელიც არსებობდა ხელმწიფის კარზე, თვითოეულის ხელმწიფის ფეხის გადადგმაზე და რომელიც მოგვაგონებს ლიუდოვიკო მეთოთხმეტის კარის ეტიკეტს”.¹⁰

აბსოლუტიზმის საკითხთან დაკავშირებით კი, დავძენ რომ ფეოდალურ საქართველოში ყველაზე ძლიერი მეფის ხელისუფლება დავით აღმაშენებლის დროს შეიქმნა. ეს ხელისუფლება საკანონმდებლო გზით არ იყო შეზღუდული, მაგრამ ფაქტიურად ქვეყანა მსხვილ ფეოდალებთან ერთად იმართებოდა. ფორმის მიხედვით სახელმწიფოებრივი წყობილება საქართველოში დავით აღმაშენებლის, გიორგი მესამისა და თამარ მეფის დროს შეუზღუდველ ფეოდალურ მონარქიას წარმოადგენდა, მაგრამ ამ შეუზღუდველობას აბსოლუტიზმის ფორმა საქართველოში არ მიუღია. საქმე იმაშია, რომ დავით აღმაშენებლის, გიორგი მესამესა და თამარის დროს საქართველო მაინც ცალკეული სამეფოებისა და სამთავროებისაგან შედგებოდა. მართალია, ქვეყანა გაერთიანებული იყო, მაგრამ მასში შემავალი წინანდელი სამეფოები და სამთავროები ერთგვარი დამოუკიდებლობის ნიშნებს ატარებდნენ. გაერთიანებული საქართველოს მეფეები სამთავროებს ამ ცალკეული სამეფო –სამთავროებისათვის დამახასიათებელი კანონებითა და წეს – ჩვეულებებით მართავდნენ. მეტიც, მსხვილი ფეოდალების აჯანყების შედეგად თამარ მეფის ხელისუფლება შეზღუდული აღმოჩნდა და როგორც ეს აღნიშნულია „ხელმწიფის კარის გარიგებაში” სამეფოს „ერთიანობით” ე.ი. მეფე და დიდებულები ერთობლივი შეთანხმებით მართავდ-

¹⁰ ექვთიმე თაყაიშვილი, ჟურნალი „სამართალი” №1, თბილისი 1965წ., გვ.62.

ნენ. ეს უკვე საკანონმდებლო გზით მეფის ხელისუფლების შეზღუდვას ნიშნავდა. ამგვარად, როგორც ირკვევა მეფის ხელისუფლება შეზღუდული იყო მსხვილი ფეოდალების მიერ. მეფე სახელმწიფოს მათთან ერთად მართავდა. ის ორგანო, რომლის საშუალებითაც მეფე და ფეოდალები სამეფოს განაგებდნენ დარბაზად იწოდებოდა.

დარბაზში შედიოდნენ მსხვილი მოხელეები: ვაზირები, ერისთავები, ეპისკოპოსები. ამასთანავე მისი წევრები იყვნენ ე.წ. „უხელონიც“ ე.ი. ისეთი პირები, რომელთაც რაიმე თანამდებობა არ გააჩნდათ. ასეთები შეიძლება ყოფილიყვნენ მსხვილი ფეოდალები. ის გარემოება, რომ ფეოდალს მამულები ჰქონდა, იმასაც ნიშნავდა, რომ იგი პოლიტიკური ხელისუფლების გარკვეულ ნაწილს იზიარებდა.

დარბაზს იწვევდნენ დროდადრო, საგანგებო შემთხვევის ან კიდევ დიდ დღესასწაულებთან დაკავშირებით, „ხელმწიფის კარის გარიგებაში“ მოცემულია განაწესი, რომელიც გათვალისწინებული იყო ნათლისღებასა და აღდგომის დღესასწაულების დროს დარბაზის მოწვევისათვის. როგორც ჩანს, ამ დღესასწაულების დროს დარბაზის მოწვევა სავალდებულო ყოფილა. გარდა ამისა, დარბაზი უნდა მოწვეულიყო ომის, მეფის ტახტზე აყვანისა და სხვა სახელმწიფო საკითხების განსახილველად, აგრეთვე ნებისმიერ დროს „ვითარც მეფეს ეპრიანოს“.

არსებობდა დარბაზობის მოწვევის შემდეგი ფორმებიც: „დიდის წესითა და უმცროსითა“. რაში მდგომარეობდა ამ წესებს შორის განსხვავება, ძეგლში ამის შესახებ არაფერია ნათქვამი. სავარაუდებელია, რომ პატარა დარბაზის მოწვევა ხდებოდა სასწრაფო საკითხების მოსაგვარებლად. დარბაზი ძირითადად დიდებულთა ორგანო იყო, რომელიც ზღუდავდა და გასაქანს არ აძლევდა მეფის ხელისუფლებას.

„ხელმწიფის კარის გარიგებაში“ გათვალისწინებული სახელმწიფო სამართალი იცნობს „სავაზიროს“ ინსტიტუტს. ის მთავრობის მსგავსი დაწესებულება იყო. სავაზიროში შედიოდნენ ვაზირები და მისი თანაშემწეები: მწიგნობართუხუცესი – ჭყონდიდელი, რომელიც იმავდროულად სავაზიროს თავჯდომარის მოვალეობასაც ასრულებდა. ათაბაგი, ამირსპასალარი, მანდათურ-

თუხუცესი, მეჭურჭლეუხუცესი და მსახურთუხუცესი. აგრეთვე, საწოლის მწიგნობარი, ამილახორი და ამირეუბი. „ხელმწიფის კარის გარიგების“ მიხედვით სავაზირო სხდომა მტკიცედ იყო რეგლამენტირებული. როცა სავაზიროს მეფე ესწრებოდა, ის იყო სხდომის თავჯდომარე. ვაზირთათვის განსაზღვრული იყო ადგილები. საწოლის მწიგნობარი მწიგნობართუხუცესის მოადგილედ ითვლებოდა და ვაზირობის დროს მწიგნობართუხუცესს – ჭყონდიდელის მხარეს იდგა, „შუაზე“ კი – ამირეუბი. სავაზიროს გარშემო მანდატურები იდგნენ, რომლებიც სხდომის დროს არავის უშვებდნენ. ხოლო, თუ ვინმეს გამოძახების აუცილებლობა შეიქმნებოდა იმას შემოიყვანდნენ. სავაზიროს დადგენილების დაწერა მწიგნობარს ევალებოდა. მეაბჯრეთუხუცესი, განმგეთუხუცესი, საჭურჭლის ნაცვალი, მესტუმრე, ზარდახნის მწიგნობარი და სხვა ხელისუფალნი ვაზირობის დროს გარეთ იცდიდნენ, რომ საჭიროების შემთხვევაში სავაზიროს განკარგულება სასწრაფოდ შეესრულებინათ.

ამგვარად, როგორც ჩანს სავაზირო ბიუროკრატიული სამოხელეო მმართველობის ჩანასახს წარმოადგენდა. იგი ქვეყნის მმართველობის საუწყებო სისტემის შემოღებას გულისხმობდა და მეფის ხელში სახელმწიფო მმართველობის ცენტრალიზაციას ემსახურებოდა.

ხელმწიფის კარის გარიგებით დადგენილი ხელისუფლების მკაცრი რეგლამენტაცია, მათი ფუნქციების ერთმანეთისაგან გამოიჯენა და გაერთიანება ერთი გარკვეული ნიშნის – ცენტრალიზაციის საფუძველზე გვაფიქრებინებს იმას, რომ სახეზეა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი. ამის შემდეგ, საუბარი შეიძლება ამ ისტორიული ძეგლის არა მარტო, როგორც უბრალო მნიშვნელობის საკანონმდებლო დოკუმენტზე არამედ, როგორც ქვეყნის ძირითად კანონზე. იგი კონსტიტუციურ რანგშია აყვანილი. გარდა ამისა, თუ გავითვალისწინებთ, მაშინდელი მსოფლიოს საერთო მდგომარეობას საზოგადოებრივი ცნობიერების განვითარების თვალსაზრისით, მეცამეტე – მეთოთხმეტე საუკუნეებში საქართველოში დემოკრატიული ინსტიტუტების შექმნის მცდელობამ აპოგეას მიაღწია, რომელიც წარმატებით დაგვირგვინდა და ქართულ სახელმწიფო სამართალში მმართველობის ფორმით ჩამოყალიბდა სახალხო დამცველის ინსტიტუტი, ის ძველ ქართულ სამართალში სააჯრო კარის სახელით არის ცნობილი. აქვე საჭიროდ

მიმანია აღვნიშნოთ, რომ სახალხო დამცველი სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვა სახელწოდებითაა ცნობილი. მაგალითად: მედიატორი (საფრანგეთი), ადამიანის უფლებათა დაცვის რწმუნებული (რუსეთი), ავსტრიაში კი სახალხო დამცველის ინსტიტუტი კოლექტიური სახითაა წარმოდგენილი.

სააჯო კარი მწიგნობართუხუცეს – ჭყონდიდელის გამგებლობაში შედიოდა. თანამდებობით იგი მეფის შემდეგ პირველი კაცი იყო სახელმწიფოში და ზედამხედველობას უწევდა მმართველობის ყველა დარგს. მწიგნობართუხუცესის ესოდენ მაღალი თანამდებობრივი მდგომარეობა, დამოუკიდებლობა მმართველობით სისტემაში და მისი, როგორც ზედამხედველის უფლებებით აღჭურვა იყო ლოგიკური გარანტი სააჯო კარის ყოველმხრივ შეუზღუდველობისა, რაც სახალხო დამცველის ინსტიტუტის ერთ – ერთ ძირითად მახასიათებელ ნიშანს წარმოადგენს. როგორც ისტორიკოსები, ასევე იურისტებიც თავიანთ ნაშრომებში ერთმნიშვნელოვნად ადასტურებენ, რომ ჭყონდიდელი იყო მეფის ნდობით აღჭურვილი პირი და ზედამხედველობას უწევდა სავაზიროს, რომლის წევრები შერჩეულნი ან თანამდებობაზე დანიშნულნი იყვნენ მხოლოდ მეფის მიერ. ასევე არაფერ არ ხდის სადავოდ იმ გარემოებას, რომ მეფის ხელისუფლება შეზღუდული იყო მსხვილი ფეოდალების მიერ. მეფე სახელმწიფოს მათთან ერთად მართავდა და ის ორგანო რომლის საშუალებითაც მეფე და ფეოდალები სამეფოს განაგებდნენ დარბაზად იწოდებოდა. მწიგნობართუხუცესი – ჭყონდიდელი კი ზედამხედველობას უწევდა სავაზიროს, რომლის წევრებიც მეფის ნდობას იმსახურებდნენ.

ამდენად, სავაზირო იყო მეფის ადმინისტრაციის ფუნქციის მატარებელი წმინდა სამოხელეო აპარატი და არა სახელმწიფო – პოლიტიკური ორგანო, განსხვავებით დარბაზისაგან, სადაც გაერთიანებულნი იყვნენ მსხვილი ფეოდალები, ერისთავები და ეპისკოპოსები, რომლებიც ნამდვილად არ იყვნენ მონარქის მიერ დანიშნული თვითმმართველობის ორგანოების ხელმძღვანელები. მათ ხომ ხელისუფლება მემკვიდრეობით გადაეცემოდათ. ისინი ყოველთვის მოწოდებულნი იყვნენ, რომ მეფის ძალაუფლება რამენაირად შეეზღუდათ, ზოგიერთ შემთხვევაში თითოეული მათგანი ტახტისთვისაც კი იბრძოდა.

ამგვარად, მმართველობის სისტემაში უმნიშვნელოვანეს სახელმ-

წიფო – პოლიტიკურ ორგანოდ უნდა მივიჩნიოთ დარბაზი, რომელზედაც თეორიულად და ალბათ პრაქტიკულადაც მწიგნობართუხუცესის ძალაუფლება ვერ გავრცელდებოდა. დარბაზის წევრები არ იყვნენ ჭყონდიდელის წარდგენით დანიშნულნი როგორც ეს ხდება ჩვეულებრივად, პრემიერ-მინისტრის შემთხვევაში. ე. ი. მწიგნობართუხუცესი – ჭყონდიდელი იყო არა მარტო დამოუკიდებელი მმართველობის ამ უმაღლესი რგოლისაგან, არამედ ის კიდევ უპირისპირდებოდა დარბაზის წევრებს. მწიგნობართუხუცესის ინტერესებში შედიოდა რეგიონის მმართველების – ეპისკოპოსებისა და ერისთავების შევიწროება. ხოლო იმდენად, რამდენადაც მეფეს ყოველთვის ეკუთვნოდა სასამართლო ხელისუფლება შეუზღუდავად, აღმასრულებელ ხელისუფლებას კი დაბრკოლების გარეშე ახორციელებდა მხოლოდ მამულში და არა მთლიანად სამეფოში, ბუნებრივია მეფეს დასჭირდებოდა ხელისუფლების განმტკიცება იმ რეგიონის ყმა – გლეხობაში თუ აზნაურებში, რომლის მესაკუთრედ ესა თუ ის დიდებული გვევლინებოდა. „სააჯო კარი“ ანუ დღევანდელი სახალხო დამცველის ინსტიტუტი კი იზრუნებდა მეფის ავტორიტეტის ამაღლებაზე და იმავედროულად იქცეოდა მეფის სასამართლო ხელისუფლების შეუზღუდველობის გარანტად.

სპეციალურ ლიტერატურაში „სააჯო კარი“ განხილულია როგორც კოლეგიური დაწესებულება – უზენაესი სასამართლო, მაგრამ არც ერთ წყაროში, მათ შორის სასამართლო აქტებშიც არსად არ არის ნახსენები ეს ორგანო, როგორც სასამართლო დაწესებულება. გარდა ამისა, პროფესორი ისიდორე დოლიძე საბოლოოდ დაკარგულად მიიჩნევს იმ სასამართლო განჩინებებს, რომლებიც შედგენილი იყო XII – XV საუკუნეების განმავლობაში ანუ „ხელმწიფის კარის გარიგების შექმნის“ სავარაუდო პერიოდში.¹¹ აქედან გამომდინარე, სააჯო კარი რომ უზენაესი სასამართლო იყო, ეს არის მხოლოდ მკვლევართა ჰიპოთეტური მოსაზრება. აისინი სააჯო კარს როგორც უზენაეს სასამართლოს მიიჩნევენ ერთი არგუმენტის თანახმად. კერძოდ, მწიგნობართუხუცესი რომ მეფის შემდეგ პირველი პირია. ვფიქრობ, ეს არგუმენტი არ არის საკმარისი რათა სააჯო კარი მოვიაზროთ როგორც უზენაესი სასამართლო ან საერთოდ სასამართლო ორგანოდ, ვინაიდან, საკანონმდებლო წყაროებიდან და სასამართლო

¹¹ ი. დოლიძე, ქართული სამართლისმკვლევები, ტომი IV, სასამართლო განჩინებანი, თბილისი 1972წ., გვ V.

აქტებიდან ირკვევა, რომ მეფე როგორც უმაღლესი სასამართლო ხელისუფლების მქონე, თვითონ წყვეტდა თუ რომელ სასამართლო დაწესებულებასა, ან შესაბამის პირს უნდა განეხილა არზა (საჩივარი, სასარჩელო განცხადება). გარდა ამისა, თუკი მხედველობაში მივიღებთ იმ გარემოებასაც, რომ ინსტანციები როგორც ასეთი არ არსებობდა და მხოლოდ მეფესთან შეიძლება განაჩენისა თუ გადაწყვეტილების გასაჩივრება და ისიც ხელმეორედ არჩევდა საქმეს ან სხვას ავალებდა მის განხილვას, ერეოდა პროცესში იმ დროს, როდესაც საჭიროდ სცნობდა და სხვ.¹² სასამართლო აქტების ანალიზიდანაც ირკვევა, რომ ამა თუ იმ საქმის განმხილველი უმაღლესი რანგის მქონე მოსამართლე შეიძლება ყოფილიყო მსხვილი ფეოდალი, მდივანბუგი, მამასახლისი ან ხევისთავი და ა.შ. რომელსაც მეფე შეარჩევდა თავისი შეხედულებისამებრ.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ერთმნიშვნელოვნად იმის მტკიცება, რომ სააჯო კარი იყო სასამართლო დაწესებულება და ისიც უმაღლესი იქნებოდა მცდარი, მაგრამ აქვე დავძენ, რომ ჩემი მოსაზრებით, უზენაესი სასამართლოს ფუნქციები შეთავსებული უნდა ჰქონოდა სამეფო კართან არსებულ სათათბირო ორგანოს – დარბაზს. ვინაიდან, მის კომპეტენციაში შედიოდა განსაკუთრებული მნიშვნელობისა და კატეგორიის დანაშაულთა განხილვა როგორებიც იყო ქვეყნის მოღალატეობა და მეფის ორგულობა.¹³ ხოლო, რაც შეეხება სააჯო კარს, მისი უზენაეს სასამართლო ინსტანციად წარმოდგენა ნაკლებად სავარაუდოა კიდევ ერთი არგუმენტის გამო, ვინაიდან და რადგანაც, მასში განხილვებოდა ქერივ – ობოლთა, „უღონოთა“, „მიმძლავრებულთა“ და უსამართლოდ დაჩაგრულთა განცხადებები ე.ი. განსაზღვრულია პირთა წრე ვისაც შეეძლო მიემართა დახმარების სათხოვნელად მწიგნობართუხუცესისათვის.

ნიშანდობლივია აგრეთვე ის გარემოება, რომ „ხელმწიფის კარის გარიგების“ 55-ე სტრიქონში, რომელშიც საუბარია სააჯო კარის შესახებ არ გვხვდება ის ტერმინები, რომლებიც გამოიყენებოდა ძველ ქართულ სამართალწარმოებასა და საკანონმდებლო შემოქმედებაში: არზა, განჩინება, განაჩენი, სიგელი, გუჟარი, დაწერილი,

¹² გიორგი დავითაშვილი, სასამართლო ორგანიზაცია და პროცესი ძველ ქართულ სამართალში, თბილისი 2002წ. გვ.13.

¹³ გიორგი დავითაშვილი, სასამართლო ორგანიზაცია და პროცესი ძველ ქართულ სამართალში, თბილისი 2002წ. გვ. 14

სჯულდება, განგება, განწყება და სხვა. სამაგიეროდ, აქ საუბარია მიმძღავრებულთა და იმ ადამიანების დაურევებაზე „რაც ვის უსამართლო სჭირს“. მკითხველს შევახსენებ, რომ „ურვა“ ძველ ქართულ სამართალში ნიშნავდა ზრუნვას, წუხილსა და გარჯას.¹⁴ ხოლო, სიტყვები აჯა, სააჯო ნიშნავდა ვედრებას, თხოვნას, სავედრებელს^{15/16}. ასევე სიტყვა „აჯა“ გვხვდება მხოლოდ წყალობის სიგელებში, რომლებშიც თხოვნისა და ვედრების მნიშვნელობით არის გამოყენებული¹⁷ და, თვით ივ. ჯავახიშვილი ავითარებს რა, მოსაზრებას, რომ სააჯო კარი საქართველოს უმაღლესი სასამართლო დაწესებულება უნდა ყოფილიყო, იქვე დასძენს შემდეგს: „კონკრეტულად რას წარმოადგენდა „სააჯო კარი“ ჯერ კიდევ გამოსარკვევია...“ (იხ. ივ. ჯავახიშვილის, თხზულებანი თორმეტ ტომად, ტომი VII, თბილისი 1984წ, გვ. 342).

სააჯო კარის ფუნქციონირებისათვის შექმნილი იყო მისი სამუშაო აპარატი, რაც შემდეგი სიტყვებიდან ჩანს: „...საწოლის მწიგნობარი გვერდს უზის და ზარდახნის მწიგნობარს გაგზავნის და მისის პირით მოახსენებს, რაც ვის რა სჭირს“.

ქვრივ – ობოლთა და „უღონოთა“ საჩივრებს მწიგნობართუხუცეს ჭყონდიდელს განიხილავდა ორშაბათს ე.ი. მისთვის სპეციალურად გამოყოფილ დღეს, ეს კი სააჯო კარს უფრო მეტად აძლევს ოფიციალურ ელფერს. კანონმდებელი ყურადღებას ამახვილებს ჭყონდიდელის უმაღლეს საპასუხისმგებლო დამოკიდებულებაზე „მიმძღავრებულთა“ მიმართ, რომელიც გამოხატულებას პოულობს შემდეგ სიტყვებში: „...და რასაც მისის პირით ვერ დაიურვებს, ადგების და რა ჟამსაცა ჟამი იყოს, თვით მივა და მაშინ იურვის, რაც ვის უსამართლო სჭირს არ მოეშვების, რომ არ დაიურვოს“. როგორც ჩანს, მწიგნობართუხუცესი საჭიროების შემთხვევაში, ნებისმიერ დროს ვალდებული იყო გაჭირვებულისათვის და უსამართლოდ დაჩაგრულისათვის დახმარების ხელი გაეწოდებინა, იქნებოდა ეს მატერიალური შემწეობა თუ მომხივანის შეღავათი უფლებრივი მდგომარეობის აღდგენა.

14 ივ. სურგულაძე, ქართული სამართლის ძეგლები, თბილისი 1970წ., გვ. 802.

15 ივ. ჯავახიშვილი, თხზულებანი თორმეტ ტომად, ტომი VII, თბილისი 1984წ, გვ. 341.

16 სულხან - საბა ორბელიანი, ლექსიკონი ქართული, ტომი II, თბილისი 1993წ., გვ. 19.

17 ი. დოლიძე, ქართული სამართლის ძეგლები, ტომი II, საერო საკანონმდებლო ძეგლები (X-XIX სს), გვ. 132-133.

„ხელმწიფის კარის გარიგების“ იურიდიული არსის გააზრებისა და მისი შექმნის წინა ისტორიულმა ექსკურსმა თვალნათლივ დაგვანახა სამოქალაქო საზოგადოების შექმნის ჰიპოთეტური გეგმის არსებობა, რომელიც უკვე XIII – XIV საუკუნეებში კონკრეტულ ინსტიტუციურ მექანიზმებს ეყრდნობოდა. აღებულ მიმართულებას ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვისაკენ სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის დატვირთვა ჰქონდა მინიჭებული. ისტორიული ბედუკუდმართობის გამო საქართველოს მხოლოდ მეოცე საუკუნის დასაწყისში მიეცა საშუალება უცხო იდეოლოგიისაგან დამოუკიდებელი, ქართული პოლიტიკური აზრით გამსჭვალული კონსტიტუცია შეექმნა, რომელშიც ასახვა ჰპოვა ზოგადსაკაცობრიო ღირებულებებმა. ალბათ რომ არა საქართველოს დამოუკიდებლობის ხანმოკლეობა, 1921 წლის კონსტიტუციაში გადმოცემული და ფართოდ განვრცობილი ადამიანის უფლებათა თემა გახდებოდა საფუძველი ისტორიის ფურცლებიდან სახალხო დამცველის აღდგენისა.

თავი II სახალხო დამცველის ინსტიტუტის როლი და მნიშვნელობა საქართველოს პოლიტიკურ რეჟიმის ფორმირებაში

§1. სახალხო დამცველის ინსტიტუტის უმოღობა საქართველოში

1992 წლის 20 აპრილს სახელმწიფოს მეთაურის ინიციატივით შეიქმნა საქართველოს რესპუბლიკის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და ეროვნებათაშორისი ურთიერთობების კომიტეტი.¹⁸ კომიტეტის წინაშე დასმულ ძირითად ამოცანათა შორის უმთავრესი იყო საქართველოში ადამიანის უფლებათა დაცვის ეფექტური ეროვნული სისტემის შემუშავება. კომიტეტი აგრძელებდა რა, აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით მუშაობას უკვე 1994 წლის 29 ნოემბერს პარლამენტში, მინისტრთა კაბინეტში და სახელმწიფოს მეთაურის აპარატში მის მიერ წარდგენილ იქნა კანონპროექტი საქართველოს რესპუბლიკის ადამიანის უფლებათა დამცველის შესახებ. ცოტა მოგვიანებით კი, სახალხო დამცველის ინსტიტუტის იდეა კონსტიტუციის 43-ე მუხლში იქნა განმტკიცებული შემდეგი შინაარსით: „საქართველოს ტერიტორიაზე ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას ზედამხედველობას უწევს საქართველოს სახალხო დამცველი, რომელსაც ხუთი წლის ვადით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი.

სახალხო დამცველი უფლებამოსილია გამოავლინოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტები, შეატყობინოს ამის შესახებ შესაბამის ორგანოებსა და პირებს. სახალხო დამცველის საქმიანობისათვის დაბრკოლებათა შექმნა ისჯება კანონით”...

სახალხო დამცველის იდეის კონსტიტუციაში გათვალისწინებამ და ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში ახლო წარსულის გამოცდილებამ საფუძველი მოამზადა საქართველოს საუკუნე-

18 საქართველოს რესპუბლიკის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და ეროვნებათაშორისი ურთიერთობების კომიტეტის თავჯდომარის ს. კავსაძის წერილი, საქართველოში ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სისტემის შექმნის შესახებ, საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფოს მეთაურის ბატონ ე. შვეარდნაძისადმი.

თა სიღრმიდან ამ ინსტიტუტის ხელახალი აღდგენისათვის. 1996 წლის 16 მაისს მიღებულ ორგანულ კანონში საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ ამოსავალ დებულებად იქცა ამ ინსტიტუტის სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში დამოუკიდებლობის განმსაზღვრელი პრინციპები:

- ომბუდსმენის მიუკუთვნებლობა ხელისუფლების რომელიმე შტოსადმი;
- სახალხო დაცველის უფლებამოსილებების განხორციელებისას თავისუფლება სახელმწიფო ორგანოს, თუ თანამდებობის პირის ზემოქმედების რომელიმე ფორმისაგან;
- ომბუდსმენის უფლებამოსილების განსახორციელებლად შესაბამისი სამართლებრივი გარანტიების არსებობა და მისი საიმუნიტეტო უზრუნველყოფა;
- ურჩ სახელმწიფო მოხელეებზე ზემოქმედების საპარლამენტო მექანიზმი;
- მოქალაქეთა სახალხო დამცველისადმი მიმართვის უმარტივესი ფორმა და საწივრების განხილვისას ფორმალური პროცედურების გამორიცხვა;
- მოქალაქეთათვის უფასო დახმარება და ა.შ.

ზემოთ მოყვანილი პრინციპებიდან გამომდინარე, იმავედროულად შეგვიძლია ვიმსჯელოთ სახალხო დამცველის ინსტიტუტს იურიდიულ ბუნებაზე. კერძოდ, მცირე ფორმალური და პრაქტიკული თვალსაზრისით, სახალხო დამცველის ინსტიტუტი ადმინისტრაციასთან მიმართებაში საბოლოო სახით პარლამენტის წარმომადგენლად ჩამოყალიბდა გამომდინარე იქიდან, რომ „...სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს ანგარიშს ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა მდგომარეობის შესახებ ექვს თვეში ერთხელ, კალენდარული წლის მარტსა და ოქტომბერში“. ამ მოხსენებაში მითითებულნი უნდა იყვნენ სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, თანამდებობისა და იურიდიული პირები, რომელნიც ადამიანის უფლებებს არღვევდნენ და სახალხო დამცველის რეკომენდაციებს ამ უფლებათა აღდგენის ღონისძიებათა შესახებ არ ითვალისწინებდნენ. ომბუდსმენის საანგარიშო მოხსენება პარლამენტის მსჯელობის საგანი ხდება, რომლის დროსაც შეიძლება დაისვას საკითხი ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დამრღვევ სახელმწიფო ადმინისტრაციის მოხელეთა მიმართ ადეკვატური, კონკრეტული ღონისძიებების გა-

ტარების შესახებ.

ინსტიტუტის იურიდიული არსის გააზრებისათვის უნდა აღინიშნოს აგრეთვე, რომ ომბუდსმენის საქმიანობის ძირითად მიზანს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვაზე ზედამხედველობა წარმოადგენს. მიზნის მისაღწევად სახალხო დამცველი უფლებამოსილია წერილობით მიმართოს საქართველოს პრეზიდენტს და სპეციალური მოხსენებით წარსდგეს პარლამენტის წინაშე ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა უხეშ დარღვევათა შემთხვევაში, თუკი მის განკარგულებაში არსებული რეაგირების საშუალებები არასაკმარისი აღმოჩნდება (საქართველოს კანონი სახალხო დამცველის შესახებ, მუხლი 21).

სახალხო დამცველის ინსტიტუტი საქართველოში წარმოიშვა ღრმა პოლიტიკური წინააღმდეგობებით გამოწვეულ მძიმე ეკონომიკურ ფონზე. ინსტიტუტის ჩასახვის ეს პერიოდი გამოირჩეოდა ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა მასობრივი დარღვევებით, რის გამოც ომბუდსმენმა უკვე როგორც სოციალურმა მოვლენამ ერთ-ერთ მიზნად აღმინისტრაციასა და მოქალაქის ურთიერთობის რეგულაცია იტვირთა. საჯარო ხელისუფლებისა და რიგითი ადამიანის ურთიერთობის სამართლებრივი რეგულაციის პროცესი კი იქცა კანონზომიერ ეტაპად საზოგადოდ სამართლებრივი კულტურის განვითარების თვალსაზრისით.

უდავოა, რომ სამართლებრივად ყოველმხრივ უზრუნველყოფილი ინდივიდი არის სამართლებრივი სახელმწიფოს მყარი ფუნდამენტი. ამ მოსაზრებასთან დაკავშირებით, აღსანიშნავია სახალხო დამცველის ერთობ მნიშვნელოვანი როლი სამართლებრივი სახელმწიფოს ფორმირებაში. ვინაიდან, ის ახდენს ადამიანის უფლებათა დარღვევის თითოეულ ფაქტზე რეაგირებას, ასეთ შემთხვევაში პიროვნების სამართლებრივ მდგომარეობაზე კონტროლს ახორციელებს ინდივიდუალურად და, როცა ომბუდსმენი წარადგენს წინადადებებს ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში მდგომარეობის გაჯანსაღების თაობაზე პარლამენტში და პრეზიდენტისადმი მაშინ სახალხო დამცველის მიზანმიმართული საქმიანობა კომპლექსურ ხასიათს ატარებს.

ამდენად, მიუხედავად კანონით დადგენილი ომბუდსმენის საქმიანობის ვიწრო პროფილისა, განხილული გარემოებების გათვალ-

ისწინებით სახალხო დამცველის ინსტიტუტი მაინც ინარჩუნებს იურიდიული ბუნების მრავალსახოვნობას.

§2. დემოკრატიის თეორიის ინსტიტუციურ ღირებულებათა ურთიერთმიმართება

დღესდღეობით საქართველოში მიმდინარე დემოკრატიზაციის პროცესი ამკვიდრებს ახალ ღირებულებებსა და ფასეულობებს, რომლებსაც მნიშვნელოვანი კორექტივები შეაქვთ საზოგადოებრივი ცხოვრების განვითარებაში, საფუძველს უყრიან ახალი საკანონმდებლო ბაზის შექმნას, დიდ გავლენას ახდენენ სახელმწიფოს მართვა – გამგეობისა და წყობილების ფორმირებაში. საერთო ჯამში კი საქართველოში იქმნება ახალი პოლიტიკური რეჟიმი, სადაც ომბუდსმენის ინსტიტუტი თავისი იურიდიული ბუნებიდან გამომდინარე საკუთარ როლსა და მნიშვნელობას იქნის.

პოლიტიკური რეჟიმის დეფინიცია მკაფიოდ არის მოცემული სახელმწიფოსა და სამართლის თეორიის სახელმძღვანელოში: „პოლიტიკურ რეჟიმს განსაზღვრავენ, როგორც მმართველი ფენების მიერ გამოყენებულ მეთოდებს, ხერხებსა და საშუალებებს თავისი ბატონობის უზრუნველსაყოფად და განსახორციელებლად, ან კიდევ, როგორც ამ მეთოდებისა და ხერხების გამოყენების შედეგად სახელმწიფოში დამყარებულ წესრიგს“.¹⁹

პოლიტიკური რეჟიმის ხასიათის შეფასებისას, ფაქტობრივად არკვევენ რამდენად დემოკრატიულია სახელმწიფოს ფორმა, შენიღბულად თუ აშკარად ახორციელებს მმართველი ფენა თავის პოლიტიკურ ბატონობას, ქმნის თუ არა მოქალაქეთა უფლებების დაცვის შესაზღებლობას. ეს კი, როგორც უკვე ითქვა ყველაზე უფრო კარგად მქდაენდება მართვა – გამგეობისა და სახელმწიფო წყობილების ფორმებში. სახელმწიფოს ფორმა შეიძლება ჩაითვალოს დემოკრატიულად, პირველყოფლისა სწორედ იმის მიხედვით, თუ როგორია მისი მართვა – გამგეობის ფორმა და სახელმწიფო წყობილების ფორმა. რამდენად მონაწილეობენ მასები ხელისუ-

19 გ. ინწკირველი, სახელმწიფოსა და სამართლის თეორია, თბილისი, 1997წ. გვ. 38.

ფლებების უმაღლესი ორგანოების შექმნასა და საქმიანობაში”.

დემოკრატიის თეორიის თანახმად, დემოკრატიულ სახელმწიფოში ხელისუფლების შექმნის წყაროს წარმოადგენს ხალხი. წარმომადგენლობითი ორგანოები და თანამდებობის პირები აირჩევიან, მმართველობითი სისტემა კი დეცენტრალიზებულია, მაგრამ წარმოვიდგინოთ ეკონომიკურად განუვითარებელი ქვეყანა, საკუთარ ტერიტორიებზე არსებული კონფლიქტებით, რომელსაც გააჩნია უადრესად დემოკრატიული ნორმატიული ბაზა რომელშიც არ არის გამოკვეთილი არსებული ფორმაციისათვის ადექვატური დემოკრატიის თეორიის პრიორიტეტული ღირებულებები და ასეთი პირობა სახელმწიფოში აუცილებლად შექმნის ერთგვარ ანარქიას, რომელსაც შეიძლება ასომეტრიული დემოკრატია ვუწოდოთ, რადგან დემოკრატიის ფასეულობების იმპლანტაცია გონივრული შერჩევისა და საკანონმდებლო რეგულაციის გარეშე იწვევს მათ წინააღმდეგობაში მოსვლას ერთმანეთთან. ასიმეტრიული დემოკრატია კი წარმოადგენს კარგ საფუძველს ავტორიტარიზმის, კორუფციისა და ექსტრემისტული განწყობის ჩამოყალიბებას.

სწორედ ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, დემოკრატიის თეორიით გათვალისწინებულ ინსტიტუციურ ღირებულებებს შორის არსებულ წინააღმდეგობებზე მინდა გავამახვილო მკითხველის ყურადღება და შევეცადო განვსაზღვრო სახალხო დამცველის ინსტიტუტის როლი დემოკრატიული ფასეულობების გონივრულად შერჩევის საქმეში და საბოლოოდ ადექვატური პოლიტიკური რეჟიმის ჩამოყალიბებაში. ამდენად, მოცემული საკითხის გადაწყვეტის მიზნით, აუცილებელ პირობად მიმაჩნია დავადგინოთ ის იდეოლოგია, ან იდეოლოგიური ელემენტები, რომლებმაც მნიშვნელოვანი ფუნქცია შეიძინა ჩვენი ქვეყნის სახელმწიფოებრიობის ფორმირებაში.

საქართველოს სახელისუფლო წრეებში და საზოგადოების ფართო ფენებში სამოქალაქო საზოგადოების მშენებლობის იდეა საბჭოთა კავშირის დაშლის დღიდან მუსირებს.

სამოქალაქო საზოგადოების ცნებაში სხვადასხვა ავტორები მისი არსებობის არეალს განსხვავებული გეოგრაფიული და დროითი საზღვრებით შემოფარგლავენ. ერთის მხრივ, შეიძლება შევხვდეთ

გამოთქმას „სამოქალაქო საზოგადოება ირანში“,²⁰ მეორეს მხრივ, მეცნიერთა ნაწილი (გელნერი) ამტკიცებს, რომ სამოქალაქო საზოგადოება არსებობს მხოლოდ დასავლურ ინდივიდუალისტურ საზოგადოებებში, სავარაუდოდ 1945 წლის შემდეგ, სხვები კი მიუთითებენ ამ ტერმინის გამოყენებაზე ჯერ კიდევ ძველ საბერძნეთში. ასე მაგალითად, არისტოტელესათვის სამოქალაქო საზოგადოება იგივე იყო, რაც „პოლიტიკური“ ერთობა, ან „პოლიტიკური საზოგადოება“. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 212 წელს ჩვენს წელთ აღრიცხვამდე კარაკლას იმპერატორობის დროს, რომის იმპერიაში შემოდებულ იქნა მოქალაქეობის ცნება. რომის მოქალაქეობა ადამიანის თავისუფლების სინონიმად გამოიყენებოდა და სამოქალაქო უფლებები მხოლოდ რომის მოქალაქეებს მიენიჭებოდათ. შესაძლებელია მოცემული ისტორიული ფრაგმენტი წარმოადგენდეს კიდევ დღევანდელი „სამოქალაქო საზოგადოების“ თეორიის საფუძველს, რომელსაც უდავოდ გააჩნია წმინდა იურიდიული ბუნება. თუმცა, კამათი ამ შემთხვევაშიც შეიძლება, რადგანაც მოქალაქეობა ხომ პირის პოლიტიკურ – სამართლებრივ კავშირს გულისხმობს სახელმწიფოსთან.

თანამედროვე დეფინიციები სამოქალაქო საზოგადოებას აქცევენ ორ პოლუსს – კერძო საკუთრებასა და სახელმწიფოს შორის. კერძო საკუთრება ამ შემთხვევაში განიხილება, როგორც ბუნებრივი თავისუფლების რეალიზება, როგორც კაცობრიობის ემანსიპაცია და განთავისუფლება პიროვნული დამოკიდებულებისაგან. კერძო საკუთრება აქ წარმოდგება პიროვნული უფლებების, უნივერსალური თანასწორობისა და სხვების უფლებათა პატივისცემის მატერიალურ საფუძველად. ჩემი აზრით კი, სამოქალაქო საზოგადოების თეორიის ამოსავალი დებულებები ეფუძნება ადამიანისა და მოქალაქის თავისუფლებათა სისტემას, რომელიც სტრუქტურირებულია შემდეგნაირად:²¹

- პირადი უფლებები და თავისუფლებები;
- პოლიტიკური უფლებები და თავისუფლებები;
- სოციალურ – ეკონომიკური უფლებები და თავისუფლებები.

მოცემული სისტემის თითოეული კომპონენტი გარკვეული ის-

20 საზოგადოების კვლევის ცენტრი, სამოქალაქო საზოგადოება, თბილისი 2000წ. გვ. 2 – 4.

21 პაატა ცნობილადე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტომი I, თბილისი 2005წ., გვ. 7-8.

ტორიული კანონზომიერების ან პოლიტიკური კონიუნქტურიდან გამომდინარე შეიძლება იქცეს სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების პრიორიტეტად და დანარჩენები დახრდილოს. ეს ასეც ხდება ვინაიდან, ძალზე რთულია გონივრული ბალანსის დაცვა ისეთ ღირებულებებს შორის როგორცაა: თავისუფლება და წესრიგი, სოციალური უფლებები და ეკონომიკური თავისუფლებები, აგრეთვე მოქალაქის უფლებებსა და მოქალაქეობის არმქონე ადამიანის თავისუფლებებს შორის და ა.შ.

სამოქალაქო საზოგადოების კონცეფცია გაჯერებულია პოლიტიკური ხასიათის ელემენტებით იმდენად, რამდენადაც ამ თეორიამ იდეოლოგიური დატვირთვა შეიძინა და ცდილობს დამოუკიდებელი მიმართულების იდეოლოგიად, თანამედროვე თეორიად ჩამოყალიბდეს. ქვეყანაში არსებული ტენდენციები, რომლებიც გამუდმებით ბრუნავენ ხელისუფლების მთელ ვერტიკალზე, გვაძლევენ სამოქალაქო საზოგადოების პოლიტიკურ – იდეოლოგიურ თვისობრიობაზე მსჯელობის უფლებას. კერძოდ, ახლო წარსულში ადგილი ჰქონდა ეროვნული იდენტიფიკაციის მცდელობას ჯერ რუსეთში, შემდეგ კი საქართველოში. მთელ პოსტსაბჭოთა სივრცეში ეს სცადეს პიროვნების დამადასტურებელ მოწმობაში ეროვნული კუთვნილების აღმნიშვნელი გრაფის ამოშლით. ე.ი. რუსეთის ნებისმიერი მოქალაქე, განურჩევლად თავისი ეროვნული წარმომავლობისა ხდებოდა რუსი, ხოლო საქართველოს შემთხვევაში კი ქართველი. მოტივი ამ სკანდალური კამპანიისა რუსეთსა და საქართველოში ოპოზიციიზის მიერ განმარტებული იყო, როგორც ფორმირება სამოქალაქო საზოგადოებად და ეროვნული უსაფრთხოების განმტკიცება (მხედველობაში ჰქონდათ სეპარატიზმისა და ეთნოკონფლიქტების სამომავლოს გამორიცხვა ეროვნული იდენტიფიკაციის მეთოდით).

ამგვარად, ჩვენ უკვე შეგვიძლია ვიფიქროთ, რომ პოლიტიკური გაგებით სამოქალაქო საზოგადოება თვისობრიობაში ისეთი საზოგადოებაა, რომელიც მეტ – ნაკლებად გამორიცხავს კულტურათა კონფლიქტს და უზრუნველყოფს ერთი და იმავე ცივილიზაციის მქონე ეთნოსთა ერთმანეთთან შეთავსებადობას კულტურულ და ტრადიციულ ასპექტებში. ე.ი. (მოდერნისტული) სამოქალაქო საზოგადოების თეორიის მიზანს წარმოადგენს მოსპოს ერისა თუ ეთნოსის განმასხვავებელი ნიშნები, ან მოახდინოს მათი ერთმანეთთან დაახლოება, ხოლო შემდეგ კი – მათი

იდენტიფიკაცია.

სამოქალაქო საზოგადოების ორბუნებიანობასთან დაკავშირებით, მიზანშეწონილად მიმაჩნია გავეცნოთ სამოქალაქო საზოგადოების თეორიის ზოგიერთ კონცეფციასაც. კერძოდ, გელნერის აზრით, „თანამედროვე დასავლურ სამყაროში ახალმა ეკონომიკურმა მოწყობამ შრომის დანაწილებამ და საკონტრაქტო ეკონომიკურმა ურთიერთობებმა შეასუსტეს ტრადიციების წარმომავლობისა და ზნე – ჩვეულებების როლი ადამიანის ცხოვრებაში. ადამიანი გახდა „მოდულური“ რას ნიშნავს ეს? როგორც ავეჯი, ან სათამაშო კონსტრუქტორი, შეიძლება შედგებოდეს შემადგენელი მოდულებისგან, რომლებიც შეიძლება იოლად შეერთდეს სურვილისამებრ სხვადასხვა კომბინაციების გამოყენებით, ასევე თანამედროვე ადამიანს გააჩნია უნარი გაერთიანდეს სხვადასხვა ასოციაციებში, მონაწილეობა მიიღოს ამა თუ იმ ინსტიტუტების ფუნქციონირებაში.

...თანამედროვე მოდულური, ეგალიტური და ინდივიდუალისტი ადამიანის ფორმირება უკავშირდება ეკონომიკისა და პოლიტიკის დაშორიშორებას, შრომის დანაწილებას, სპეციალიზებას. სამოქალაქო საზოგადოების არსებობა შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, როდესაც ეკონომიკა გამოყოფილია სახელმწიფოსგან და ამავე დროს სახელმწიფო ასრულებს ინსტრუმენტულ ფუნქციას ეკონომიკის ფუნქციონირებაში. ამ სახელმწიფოში გამორიცხულია ნებისმიერი იდეოლოგიური მონოპოლიის არსებობა”²²

ერთობ საინტერესო კონცეფციას გეთავაზობს გერმანელი მეცნიერი ტიონისი სამოქალაქო საზოგადოების შესახებ. მან საზოგადოებრივ მეცნიერებებში დაამკვიდრა ორი გერმანული ტერმინი Gemeinschaft (თემი) და Gesellschaft (საზოგადოება) ორი ტიპის საზოგადოებრივი წესრიგის განსასხვავებლად. პირველი (Gemeinschaft) შეესაბამება არამოდერნიზებულ, ტრადიციულ ერთობას, ხოლო მეორე, (Gesellschaft), მოდერნიზებულ ინდუსტრიალიზებული, კონკურენციის საფუძველზე აგებულ საზოგადოებას. პირველს ტიონისი ერთგვარი ნოსტალგიით აღწერს როგორც ჰარმონიულს და ჰუმანურს, ხოლო მეორეს, რომელშიაც ადამიანები მუდმივად ქიშპობენ და პაექრობენ საკუთარი ადგილის

22 საზოგადოების კვლევის ცენტრი, სამოქალაქო საზოგადოება, თბილისი 2000წ, გვ16.

დასამკვიდრებლად, – განიხილავს დეკუმანიზირებული, ეგოისტური ინტერესების ბრძოლის ველად.

როგორც ვხედავთ, თვით პოლიტიკური თვისობრიობის მატარებელი სამოქალაქო საზოგადოებაც გარკვეულ კატეგორიულად იყოფა, რომელთა ცნებებიც ჩემი აზრით, შეიძლება შემდეგნაირად ჩამოყალიბდეს: პირველი – ტრადიციული სამოქალაქო საზოგადოება ეს არის საზოგადოებრივი ურთიერთობების ისეთი სისტემა, რომელიც არ ახდენს საზოგადოების დეიდეოლოგიზაციას და საზოგადოებას უნარჩუნებს ეროვნულ – კულტურულ თვითმყოფადობას და მეორე – ე.წ. მოდერნისტული სამოქალაქო საზოგადოება, რომელიც თავისი „ფილოსოფიით“ მოწოდებულია შექმნას მოდულური ადამიანი მხოლოდ და მხოლოდ იმ მოტივით, რომ მან შეძლოს მონაწილეობის მიღება სხვადასხვა არასამთავრობო ინსტიტუტების ფუნქციონირებაში.

ჩემი აზრით, მოდულური ადამიანის შექმნის იდეა ნაკარნახევია გლობალიზაციის პროცესით, რომლის საბოლოო განხორციელების შემთხვევაში უზრუნველყოფილი იქნება პოლიტიკური სტაბილურობა გლობალური ეკონომიკური პროექტების რეალიზაციისათვის.

მსჯელობა იმის შესახებ, რომ თითქოს მხოლოდ მოდერნისტულ სამოქალაქო საზოგადოებებში აქვთ ადამიანებს შესაძლებლობა გაერთიანდეს სხვადასხვა ასოციაციებში ვფიქრობ, უსაფუძვლოა. ვინაიდან, თანამედროვე მსოფლიოში არსებობენ უაღრესად ტრადიციული და მტკიცე ეროვნული იდეოლოგიის მქონე სახელმწიფოები, რომელთა მოქალაქეებზეც ვერავინ იტყვის, რომ ისინი მოკლებულნი არიან საშუალებას განახორციელონ თავიანთი უფლებები და თავისუფლებები (მაგ. ინგლისი, მონაკო, საბერძნეთი, ისრაელი...).

გარდა ამისა, ეროვნული ელემენტებისაგან დეიდეოლოგიზირებული სამოქალაქო საზოგადოების არსებობა შესაძლებელი იყო სოციალისტური ბანაკის არსებობასთან ერთად, მაგრამ რაც საბჭოთა კავშირი დაიშალა, აშშ, ევროპა, რუსეთი და დანარჩენი მსოფლიო (მუსულმანური ფუნდამენტალიზმის ორიენტაციის ქვეყნების გარდა) აღმოჩნდნენ ერთი და იგივე შინაარსის იდეოლოგიურ პლატფორმაზე. კერძოდ, ერთმნიშვნელოვნად

იქნა აღიარებული დემოკრატიული ფასეულობები და შესაბამისად, კერძო საკუთრების უფლების ხელშეუხებლობა. ლოგიკურად, ერთიან იდეოლოგიურ ღირებულებებზე ორიენტაციას უნდა მოესპო კონფორტაციის ელემენტები, მაგრამ ბიპოლარული სისტემა გარდაიქმნა მულტიპოლარულ სისტემად და წარმოიშვა ახალი ტიპის განსხვავებულობის შეგრძნება. კერძოდ, სამოქალაქო საზოგადოების თეორია შეივსო რ ე გ ი ო ნ ა ლ უ რ ი ს ო ლ ი დ ა რ ი ზ მ ი ს ი დ ე ო ლ ო გ ი უ რ ი ე ლ ე მ ე ნ ტ ე ბ ი თ. მაგალითად, გერმანია და საფრანგეთი ერთმანეთს სოლიდარობას უცხადებენ, როგორც ევროპული სახელმწიფოები და ნელ – ნელა მკვიდრდება კიდევ ერთიანი ევროპის მოქალაქეობის ცნება, რომელიც თავისთავად მოიაზრებს უფლება – თავისუფლებათა სისტემას. აღნიშნულის დასტურად, შეიძლება მივიჩნიოთ შემდეგი გარემოებაც: რამდენიმე წლის წინ აშშ – ს საგარეო პოლიტიკის იდეოლოგიურ რაკურსში იკვეთებოდა მსოფლიო მოქალაქის ცნების დამკვიდრების მცდელობა. კერძოდ, ამერიკელი პოლიტიკოსები ამ ტენდენციას ახმოვანებდნენ შემდეგი ფორმულით: „ჩვენ მსოფლიო“, მაგრამ დღესდღეობით აშშ – ს პრეზიდენტი მსოფლიოს ესაუბრება „ჩვენ ამერიკელების“ ფორმულით, ხშირად იყენებს თავის გამოსვლებში ტერმინს „ამერიკელი ერი“, ანალოგიური ტენდენციებია ევროპაში. აქაც დიდი ხანია მოქმედებს ფორმულა „ჩვენ ევროპელები“, იგივე შეიძლება ითქვას რუსეთზე და დანარჩენ მსოფლიოზეც. უშუალოდ, ჩვენთან დაკავშირებით, ხშირად გვესმის შემდეგი ფორმულირებები: „კავკასიური ეროვნების პირი“, „ჩვენ კავკასიელები“... ყოველივე ეს გამოწვეულია იმით, რომ სახელმწიფოები აღმოჩნდნენ ერთი და იმავე იდეოლოგიურ პლატფორმაზე და მათთვის იმაედროულად შეიქმნა კიდევ იდეოლოგიური დილემა. სახელმწიფოებს გაუჭირდათ თავიანთი პოლიტიკური ინტერესების გატარება საერთაშორისო ასპარეზზე, რადგან მათ ჰქონდათ მხოლოდ ერთნაირი არგუმენტები და აღარ გააჩნდათ განსხვავებული მიზეზები, მოტივები და იდეები, რომელთა მეშვეობითაც ისინი შეძლებდნენ შეჯიბრებას სამხედრო – პოლიტიკურ და ეკონომიკურ საკითხებში. ამიტომ, დიდი ქვეყნები იძულებულნი გახდნენ უკვე ღიად დაეწყოთ საუბარი თავიანთ ეროვნულ და თუნდაც, ვიწრო ნაციონალურ ინტერესებზე. ხოლო, მეტროპოლიებისა და მსხვილი სახელმწიფოების შიგნით კი, გამძაფრდა ნაციონალისტური და ანტიიმიგრანტული განწყობა ე.ი. ქვეყნის შიგნით, თუ მის საგარეო ურთიერთობებში

მოხდა ეროვნული ინტერესების წინ წამოწევა ძალიან ხისტად.

ამდენად, განხილული ფაქტობრივი გარემოებები, დიალექტიკური და ისტორიული კანონზომიერებანი ადასტურებენ ტრადიციულ ბზე და კოსერვატიულ ღირებულებებზე ორიენტირებული სამოქალაქო საზოგადოების არსებობის შესაძლებლობას ე.წ. მოდერნისტულ სამოქალაქო საზოგადოებასთან მიმართებაში, ყოველ შემთხვევაში საზოგადოების განვითარების ამ ეტაპზე. თუ ჩვენ სამოქალაქო საზოგადოებას განვიხილავთ მეტაფიზიკურად, მხოლოდ როგორც პოლიტიკურ ინსტრუმენტს, მაშინ აღმოჩნდება, რომ ჩვენ ვახდენთ პლურალიზმისა და სამოქალაქო საზოგადოების ცნებების იდენტიფიცირებას რაც, რა თქმა უნდა სწორი არ იქნება. პლურალიზმისა და სამოქალაქო საზოგადოების კონცეფციების ერთმანეთთან დაახლოება ვფიქრობ, მხოლოდ დროებითი მოვლენაა, რომელიც გამოწვეულია ისტორიული გარდაქმნებით და განჭვრეტად მომავალში სამოქალაქო საზოგადოების თეორია განთავისუფლდება პოლიტიკური კომპონენტებისგან.

სამოქალაქო საზოგადოების განხილვისას ზოგადად შევეხეთ დემოკრატიის ერთ-ერთ მოდელს - პლურალიზმს. პლურალიზმმა საქართველოში სხვა დემოკრატიულ ინსტიტუტებთან შედარებით საკმაოდ ფორსირებული ტემპებით მოიკიდა ფეხი და ეს პროცესი დღესაც გეომეტრიული პროგრესით ვითარდება, რომელიც უდიდეს მნიშვნელობას იძენს პოლიტიკური რეჟიმის არა ხელოვნურ, არამედ სტიქიურ ფორმირებაში. ამიტომაც პლურალიზმის ჯეროვან განხილვას გვერდს ვერ ავუვლით.

დემოკრატიის პლურალისტური მოდელი განმარტავს „ხალხის მმართველობას“ როგორც ხელისუფლებას, რომელიც ფუნქციონირებს დაინტერესებული ჯგუფების მეშვეობით. ამ მოდელის შესაბამისად დემოკრატია არსებობს მაშინ, როდესაც მრავალი ორგანიზაცია მოქმედებს ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლად, თავს ახვევს ხელისუფლებას საკუთარ ინტერესებს და ხანდახან უპირისპირდება კიდევ მას. პლურალისტური მოდელის შინაარსის თანახმად, ხელისუფლების რთული სტრუქტურა ხელმისაწვდომს და კარგახსნილს ხდის იმას, რაც საჭიროა პლურალისტური დემოკრატიისათვის.²³²³ ასეთი დემოკრატიის ცხოვრებაში

23 ქენეთ ჯანდა, ჯეფრი მ. ბერი, ჯერი გოლდმენი, ამერიკული დემოკრატია, აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, თბილისი 1995წ., გვ. 31.

გასატარებლად იქმნება ისეთი სისტემა, რომელიც ანაწილებს სახელმწიფოს ძალაუფლებას მრავალრიცხოვან, დამოუკიდებელ, არასამთავრობო ინსტიტუტებს შორის.

საინტერესო ურთიერთმიმართება არსებობს დემოკრატიის პლურალისტურ მოდელსა და სახელმწიფოს სუვერენიტეტის განხორციელებას ქვეყნის შიგნით ცნებას შორის, რომელიც გულისხმობს სახელმწიფო ხელისუფლების შესაძლებლობას სრულუფლებიანად, მოცემულ ქვეყანაში არსებული ორგანიზაციებისაგან დამოუკიდებლად გადაწყვიტოს ყველა საკითხი, რაც კი ეხება საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ, სამხედრო, ეკონომიკურ, იდეოლოგიურ ცხოვრებას და ა.შ.²⁴

ქვეყანაში პლურალისტური მოდელის არსებობისას მისი ძირითადი პრინციპებიდან გამომდინარე, რომლებიც როგორც უკვე აღვნიშნეთ გულისხმობენ „ხალხის მმართველობის“ განხორციელებას დამოუკიდებელი ორგანიზაციების მეშვეობით. ამ უკანასკნელთა ერთობლიობა საფუძველს უყრის არასამთავრობო სივრცის ფორმირებას. არასამთავრობო სივრცეში მომწიფებული პოლიტიკური აზრი კი თავისთავად ხდება სახელისუფლო სივრცეში მისაღები გადაწყვეტილებების განმსაზღვრელი. აქედან გამომდინარე, თუ ვიმსჯელებთ ქვეყნის შიგნით სუვერენიტეტის დეფინიციის მიხედვით, მაშინ იქმნება დიდი წინააღმდეგობა დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარებისა და ქვეყნის შიგნით სუვერენიტეტის რეალიზაციის პროცესში. ასეთ შემთხვევაში, დასკვნა შემდეგნაირად უნდა ჩამოყალიბდეს: დემოკრატიული პლურალიზმის პირობებში სახელმწიფოს შეიძლება ჰქონდეს მხოლოდ ის სუვერენიტეტი, რომელიც მოიცავს საგარეო ფუნქციის განხორციელებას. ნიშანდობლივია ის გარემოება, რომ არსებული წინააღმდეგობა დემოკრატიული პლურალიზმისა და სუვერენიტეტის განხორციელებისა ქვეყნის შიგნით მხოლოდ თეორიულად არსებობს. ვინაიდან, პრაქტიკულად კონკურენცია ამ ორ ცნებას შორის ხანმოკლეა და ერთ-ერთის დამკვიდრებით მთავრდება. ვფიქრობ, ამ ფორმალური წინააღმდეგობის იურიდიული რეგულირება პოზიტიურ იმპულსს შესძენს საქართველოს პოლიტიკური რეჟიმის ფორმირებას. დემოკრატიის თეორიის პლურალისტური მოდელის გაანალიზე-

24 გ. ინწკირველი, სახელმწიფოსა და სამართლის თეორია, თბილისი 1997, გვ. 30.

ბისას დადგინდა, რომ პლურალისტური მოდელი მხარს უჭერს ადამიანთა ჯგუფების მონაწილეობას სახელმწიფოს მართვაში. რაც შეეხება საზოგადოდ, ხალხის მონაწილეობას ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილების მიღებაში იგი უზრუნველყოფილია დემოკრატიის თეორიაში ცნობილი მაჟორიტარული მოდელით.

მაჟორიტარული მოდელი ამტკიცებს, რომ მოქალაქეებს შეუძლიათ გააკონტროლონ თავის ხელისუფლება, თუკი გააჩნიათ საერთო სახალხო მონაწილეობის შესაბამისი მექანიზმი. ეს მოდელი ვარაუდობს, რომ მოქალაქეებს აქვთ უნარი გაიგონ ყველაფერი ხელისუფლებისა და პოლიტიკის შესახებ, რომ მათ სურთ მონაწილეობა მიიღონ პოლიტიკურ პროცესში და რომ მოქალაქეები იღებენ გონივრულ გადაწყვეტილებას არჩევითი წარმომადგენლებისათვის ხმის მიცემის დროს.

დემოკრატიის მაჟორიტარული მოდელის თანახმად, ფართო მასების მონაწილეობა სახელმწიფოს მართვაში ხორციელდება კონკრეტულ ინსტიტუციურ მექანიზმებზე დაყრდნობით. ესენია: არჩევნები, რეფერენდუმი, საკანონმდებლო ინიციატივა და პლემისციტი. მაჟორიტარული დემოკრატიის პირობებში მოქალაქეები გათვითცნობიერებულნი უნდა იყვნენ მთავრობის საქმიანობაში და უნდა სურდეთ არჩევით პროცესში მონაწილეობის მიღება. მაჟორიტარული დემოკრატია ეყრდნობა ისეთ საარჩევნო მექანიზმს, რომელიც უმრავლესობის ძალას იყენებს გადაწყვეტილების მისაღებად.

დემოკრატიის მაჟორიტარული მოდელის განმარტებიდან ხაზგასმით გამოიკვეთა მოსახლეობის პოლიტიკური გათვითცნობიერების აუცილებელი პირობა, რათა მაჟორიტარულმა მოდელმა ღირსეული და აუცილებლად კონიუნქტურული ადგილი უნდა ჰპოვოს წინააღმდეგობებით აღსავსე პოლიტიკური რეჟიმის რთულ სისტემაში. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ პლურალიზმი მოქალაქეებისგან არ მოითხოვს დიდ პოლიტიკურ განათლებას. ის მოითხოვს მხოლოდ მოქალაქეთა ჯგუფების, განსაკუთრებით კი, მათი ლიდერების სპეციალიზებულ ცოდნას. მაჟორიტარული დემოკრატიისაგან განსხვავებით, პლურალისტური დემოკრატია ცდილობს შეზღუდოს უმრავლესობის ქმედება და პოლიტიკური ნება იმ მიზნით, რომ დაინტერესებული ჯგუფების ხმა უფრო მკაფიოდ გაისმოდეს.

დემოკრატიული რეჟიმი პლურალიზმისა და მაჟორიტარიზმის გარეშე წარმოუდგენელია, თუმცა ეჭვს აღარ იწვევს ის გარემოება, რომ დემოკრატიული თეორიის მიერ აღიარებულ ამ ორ ღირებულებას შორის არსებობს ერთგვარი კონკურენცია თვითდამკვიდრების თვალსაზრისით. პლურალისტური და მაჟორიტარული მოდელების კონკურენციის ხელოვნური შეზღუდვა მათი ერთდროული და თანაბარ პირობებში არსებობის მოტივით, ვფიქრობ, ეს პროცესი ხელისუფლების მხრიდან იმპერატიული ხასიათის ნორმების შემუშავებას გამოიწვევს, რაც თავისთავად რიგითი ადამიანების უფლებებისა და თავისუფლებების ხელყოფის ალბათობას გაზრდის.

შექმნილი ვითარებიდან იდეალურ გამოსავლად მიმაჩნია პლურალიზმისა და მაჟორიტარიზმის გამოყენება ქვეყანაში არსებული პოლიტიკურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ადეკვატურად. კერძოდ, როცა სახელმწიფო ეკონომიკურად მაღალგანვითარებულია და აქედან გამომდინარე ხალხის სოციალური მდგომარეობა დამაკმაყოფილებელია, ასეთ შემთხვევაში მიზანშეწონილია ხელისუფლებამ იზრუნოს პლურალიზმის განვითარებაზე, რადგანაც ეკონომიკურად გამართული ადამიანები პოლიტიკური პროცესის მიმართ ინდიფერენტულები არიან. მათ სწორი პოლიტიკური არჩევანის გაკეთებისათვის არ ჰყოფნით აუცილებელი ცოდნა და ინფორმაცია. ამიტომაც, სავსებით კანონზომიერად მიმაჩნია თუკი, ხელისუფლების მხრიდან წახალისდება სპეციალური ინტელექტითა და ინფორმაციით აღჭურვილი დაინტერესებული ჯგუფების ფაქტორის ზრდა, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს ფართო მასების მონაწილეობა ქვეყნის მართვაში პლურალისტური მოდელის მექანიზმით. ეკონომიკურად გაუმართავი სახელმწიფოს მოქალაქეები რაღა თქმა უნდა, რთულ სოციალურ პირობებში იმყოფებიან. ასეთ შემთხვევაში კი, ხალხი მიმდინარე პოლიტიკურ პროცესებს აქტიურად ეცნობა და აანალიზებს, რათა თავის მძიმე ეკონომიკური მდგომარეობის მიზეზში გაერკვეს ე. ი. თუ, ეკონომიკურად ძლიერ სახელმწიფოში ფართო მასები მოუშზადებელნი არიან პირდაპირ მიიღონ მონაწილეობა ქვეყნის მართვაში, ეკონომიკურად სუსტ სახელმწიფოში კი პირიქითაა. აქ ხალხი პოლიტიკურ პროცესებში კარგადაა გათვითცნობიერებული, ფლობს სპეციალურ ინფორმაციას, რაც ხელს უწყობს მათ შუამავლის – დაინტერესებული ჯგუფის გარეშე მიიღოს მონაწილეობა ქვეყნის მართვაში. ასეთ

შემთხვევაში, აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით სასურველია დემოკრატიის მაჟორიტარული მოდელის განვითარებისათვის მხარდაჭერა, რაც ხელისუფლების მხრიდან დიდსულოვნებას მოითხოვს, რათა მის მიმართ კრიტიკულად განწყობილი მოქალაქეთა ფართო მასები დემოკრატიული პრინციპების პირნათლად დაცვით ჩააბას სახელმწიფოს მართვის პროცესში.

დემოკრატიის თეორიის ინსტიტუციური მოდელების მსგავსად განასხვავებენ დემოკრატიის არსის შემეცნების ორ მთავარ სკოლას. ესენია: პროცედურული დემოკრატია და არსისეული დემოკრატია. პირველს სჯერა, რომ დემოკრატია მმართველობითი ფორმაა: ის წინ წამოსწევს პროცედურებს, რომლებიც აძლევს ხალხს მართვის საშუალებას – არჩევნებში მონაწილეობას, კანდიდატურის წამოყენებას თანამდებობაზე ასარჩევად. მეორე სკოლა ხედავს დემოკრატიას სახელმწიფო პოლიტიკის არსში – მაგალითად, რელიგიის თავისუფლების გარანტიებში და ხალხის მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილებაში. პროცედურული მიდგომა ყურადღებას ამახვილებს იმაზე, თუ როგორ ხდება გადაწყვეტილების მიღება, არსისეული მიდგომა კი იმაზეა დაფუძნებული თუ რას აკეთებს მთავრობა.

დემოკრატიის პროცედურული თეორია წარმოაჩენს პრინციპებს, რომლებიც აღწერენ, თუ როგორ უნდა მიიღოს სახელმწიფომ გადაწყვეტილებები. ეს პრინციპებია: საყოველთაო მონაწილეობის პრინციპი, პოლიტიკური თანასწორობის პრინციპი და უმრავლესობის მმართველობის პრინციპი. აღნიშნული პრინციპები საყოველთაოდაა აღიარებული, როგორც დემოკრატიული გზით გადაწყვეტილების მისაღებად აუცილებელი. მცირე, მარტივ საზოგადოებებში ეს პრინციპები შეიძლება განხორციელდნენ უშუალო დემოკრატიით, რომლის დროსაც ჯგუფის ყველა წევრი იკრიბება პოლიტიკური პარტიეტის დაცვით გადაწყვეტილების მისაღებად. მსხვილ, რთულ საზოგადოებებში ხალხი ვერ შეიკრიბება ერთ ადგილას ხელისუფლების განხორციელებაში უშუალო მონაწილეობის მისაღებად. ამის ალტერნატივაა შუალობითი დემოკრატია, ანუ ის, რასაც ჩვეულებრივ წარმომადგენლობით დემოკრატიას უწოდებენ. მოქალაქეები მონაწილეობენ ხელისუფლებაში ოფიციალური თანამდებობის პირების არჩევის გზით, რომლებიც მათ მაგიერ იღებენ გადაწყვეტილებებს, მაგრამ არჩეულმა წარმომადგენლებმა შეიძლება არ მიიღონ ის გად-

აწვევტილება, რომელსაც მიიღებდა ხალხი, იგივე მიზნით რომ შეკრებილიყო. იმისათვის, რომ გამოირიცხოს ასეთი შესაძლებლობა წარმომადგენლობით ხელისუფლებაში, პროცედურული თეორია გამოყოფს გადაწვევტილების მიღების მეოთხე პრინციპს – უკუკავშირს. ამ პრინციპის მიხედვით, არჩეული წარმომადგენლები თვალყურს ადევნებენ საზოგადოებრივი აზრის ცვლილებას და ითვალისწინებენ მას კანონმდებლობის ფორმულირების პროცესში.²⁵

დემოკრატიის არსისეულ თეორიასთან დაკავშირებით კი, უნდა ითქვას, რომ იგი ძირითადად ორიენტირებულია სახელმწიფო პოლიტიკის არსზე და არა იმ პროცედურაზე, რომელიც დაცულია ამ პოლიტიკის გატარების დროს. ის ამტკიცებს, რომ დემოკრატიული ხელისუფლების პირობებში სახელმწიფო პოლიტიკას საფუძვლად უნდა დაედოს განსაზღვრული პრინციპები. იმ პრინციპების განმარტების დროს, რომლებიც საფუძვლად უდევს დემოკრატიულ ხელისუფლებას და ასეთი ხელისუფლების პოლიტიკას არსისეული დემოკრატიის თეორეტიკოსები აღიარებენ შემდეგ ძირითად კრიტერიუმებს: სახელმწიფო პოლიტიკა უნდა იძლეოდეს ისეთი სამოქალაქო თავისუფლების გარანტიას, როგორცაა რელიგიის თავისუფლება და აზრის გამოხატვის თავისუფლება, აგრეთვე ისეთი სამოქალაქო უფლებების გარანტიას, როგორცაა დაცვა დისკრიმინაციისაგან დასაქმებისა და საცხოვრებელის არჩევის დროს.

დემოკრატიაზე არსისეულ შეხედულებასთან დაკავშირებით, უნდა აღინიშნოს შემდეგი გარემოება: ეს მიდგომა არ იძლევა ზუსტ, აშკარა კრიტერიუმებს იმის განსასაზღვრავად, არის თუ არა ხელისუფლება დემოკრატიული, რადგანაც ყველა პოლიტიკოსს საშუალება ეძლევა წინ წამოსწიოს არსისეულ დემოკრატიას ამოფარებული მისთვის სასურველი ფასეულობა, როგორც ძირითადი კრიტერიუმი, რამაც საბოლოოდ შეიძლება წმინდა წყლის დემაგოგიაში მიგვიყვანოს. ამიტომაც, ჩემი ღრმა რწმენით, უფრო მიზანშეწონილი და მართლზომიერი იქნება, რომ პროცედურული დემოკრატიის განვითარებამ უფრო მეტი მხარდამჭერი ჰპოვოს სახელისუფლო წრეებში, რადგანაც ის უფრო ახ-

25 ქენეთ ჯანდა, ჯეფრი მ. ბერი, ჯერი გოლდმენი, ამერიკული დემოკრატია, აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, თბილისი 1995წ., გვ. 32.

ლოს დგას დემოკრატიის კლასიკურ განმარტებასთან—„ხალხის მმართველობა” და დაფუძნებულია გადაწყვეტილების მიღების ნათელ, კარგად გააზრებულ წესებზე.

დემოკრატიული თეორიის ზოგადად გაანალიზებამ და დემოკრატიის ინსტიტუციურ მოდელთა შინაარსობრივი სტრუქტურის დადგენამ ცხადყო ის არსებული შინაგანი წინააღმდეგობანი, რომლებიც დემოკრატიის მრავალსახოვან ბუნებაში მდგომარეობს.

როდესაც სახეზეა დემოკრატიის ინსტიტუციური მოდელების უწესრიგო დანერგვა, ან დემოკრატიული ფასეულობების შეუსაბამობა თუნდაც ერთ-ერთი დემოკრატიული მოდელის სისტემასთან, მაშინ არსებული წინააღმდეგობანი დემოკრატიულ ინსტიტუტებს შორის უფრო ღრმავდება და იქმნება ერთგვარი ანარქია, რის შედეგადაც ხდება დემოკრატიული რეჟიმის დევალვაცია. მეტიც, დემოკრატიული თეორიის უაღრესად ცივილურ ღირებულებათა ერთნაირად, ერთ დროისეულ განზომილებაში გამოყენებამ შესაძლოა სახელმწიფოს სუვერენიტეტი შელახოს და თვით, დემოკრატიაც ადვილად შეცვალოს ტოტალიტარიზმით.

საქართველოს პოლიტიკური რეჟიმის ღრმა ანალიზიდან გამომდინარე მივდივართ იმ დასკვნამდე, რომ ჩვენს მიერ განხილული დემოკრატიის ინსტიტუციური მოდელები და დემოკრატიის სხვა ფასეულობანი დღევანდელი საქართველოსათვის არც ერთი არ არის უცხო. ხდება მათი უწესრიგო დანერგვა და არავითარ საკანონმდებლო რეგულაციას არ ექვემდებარება. ჩვენი ქვეყანა, რომელიც აღმოსავლურ და დასავლურ ცივილიზაციათა კონფლიქტის ეპიცენტრში მდებარეობს, დემოკრატიის ერთიანი, თავისი მრავალრიცხოვანი ინსტიტუციურ ღირებულებათა დანერგვით ქმნის იმის ობიექტურ პირობას, რომ იქცეს ბუფერულ სახელმწიფოდ ზესახელმწიფოთა მიერ დემოკრატიული იდეალიზმით მანიპულირების შედეგად. ამის მაგალითი კი საერთაშორისო პრაქტიკაში ბევრია.

§3 სახალხო დამცველის ინსტიტუტის როლი პოლიტიკური რეჟიმის ფორმირებაში

დემოკრატიულ ფასეულობათა მრავალრიცხოვნებისა და აღრევის ფონზე ერთობ საინტერესოდ იკვეთება ომბუდსმენის როლი საქართველოს პოლიტიკურ რეჟიმში. თავისთავად ის ფაქტი, რომ ომბუდსმენს სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში დამოუკიდებელი ადგილი უკავია, განსაზღვრავს მის დამოუკიდებლობას და მიუკერძოებლობას, როცა იგი პარლამენტს ან ქვეყნის პრეზიდენტს წარუდგენს წინადადებებს ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში სიტუაციის ნორმალიზაციის თაობაზე. მაშასადამე, ომბუდსმენს საკუთარი როლი გააჩნია საქართველოს დემოკრატიული რეჟიმის ფორმირებაში და თავისი ღრმა მნიშვნელობიდან გამომდინარე პოზიტიურ ზეგავლენასაც ახდენს პოლიტიკური კულტურის ჩამოყალიბებაზე, როგორც პოლიტიკურ-სახელისუფლო ინსტიტუტებსა და რიგით მოქალაქეებს შორის ასევე საზოგადოდ.

საქართველოში დემოკრატიის ინსტიტუციური მოდელების განხილვისას გაირკვა მათ შორის არსებული კონფლიქტური წინააღმდეგობანი, რის გამოც ამ მოდელების ერთნაირად და სრულყოფილად განვითარება წარმოუდგენელია, როგორც უკვე აღინიშნა, ისინი ერთდროული არსებობის შემთხვევაში საბოლოო ფორმირებაში ერთმანეთს ხელს უშლიან. დემოკრატიულ ფასეულობათა დამკვიდრების ასეთ სტაგნაციურ პირობებში ომბუდსმენი საკუთარ პრაქტიკულ გამოცდილებაზე დაყრდნობით, კონკრეტულ ფაქტებზე მიღებული გადაწყვეტილებებისა და რეკომენდაციების განზოგადების გზით აფერხებს კონფრონტაციულ პროცესს დემოკრატიის ღირებულებებს შორის და ხელისუფლებას აძლევს საშუალებას განსაზღვროს დემოკრატიის პრიორიტეტული, ქვეყნის ობიექტურ სინამდვილესთან ადაპტირებული მოდელი.

აღნიშნულის საილუსტრაციოდ შეიძლება შემდეგი მაგალითის მოყვანა, როდესაც სახალხო დამცველმა საქართველოს პარლამენტის თავჯდომარის სახელზე 10. 08. 2001 წელს შეიტანა №190/01-2 რეკომენდაცია იძულებით გადაადგილებული მოსახლეობის საარჩევნო უფლებების დარღვევის შესახებ: „როგორც თქვენთვის ცნობილია, 2001 წლის შემოდგომაზე საქართველოში

უნდა ჩატარდეს მორიგი არჩევნები ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებში. აღნიშნული არჩევნების ჩატარების წესი მოწესრიგებულია კანონით „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების – საკრებულოების არჩევნების შესახებ“. ამ კანონის 36-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად (თავი „გარდამავალი დებულებები“), „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების – საკრებულოების პირველ არჩევნებში არ მონაწილეობენ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკიდან და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური რესპუბლიკიდან და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქიდან იძულებით გადაადგილებული – დევნილი ამომრჩევლები“. ამგვარად, არსებითად შეიზღუდა საქართველოს მოქალაქეთა მნიშვნელოვანი ნაწილის საარჩევნო უფლებები.

შეგახსენებთ, რომ 2000 წლის ივნისში მოქალაქეთა ჯგუფმა შეიტანა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელი, რომელიც სადაოდ ხდის „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების – საკრებულოების არჩევნების შესახებ“ კანონის 36-ე მუხლის მე-2 პუნქტის დებულებებს. საკონსტიტუციო სასამართლომ თავის გადაწყვეტილებაში (2000 წლის 21 დეკემბერი) შეწყვიტა წარმოება ამ საქმეზე, მიუთითა რა, რომ „კანონის გარდამავალი დებულებების 36-ე მუხლის პირველ და მეორე პუნქტებში კონკრეტულად ლაპარაკია მხოლოდ 1998 წლის 15 ნოემბრის საქართველოში ჩატარებული საკრებულოების პირველ არჩევნებზე და არა მომავალში ჩასატარებელ საკრებულოების არჩევნებზე“ და შემდეგ: „საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელი შემოსულია საკრებულოების არჩევნების ჩატარებიდან 10 დღის შემდეგ, როდესაც სადაო ნორმატიული აქტი, ფაქტიურად, უკვე ძალადაკარგული იყო“

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებიდან გამომდინარე, საქმე გვაქვს ერთგვარ სამართლებრივ ვაკუუმთან, როდესაც გაუგებარია, აქვთ თუ არა იძულებით გადაადგილებულ პირებს უფლება, მიიღონ მონაწილეობა მომავალ ადგილობრივ არჩევნებში. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლოს აზრით, „საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლი, რომელიც ითვალისწინებს ჩვეულებრივ პირობებში ჩასატარებელ არჩევნებში მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლებას (შენიშვნა : შეცდომაა – საუბარი უნდა იყოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის შესახებ), არ შეიძლება თან-

აბრად მოქმედებდეს არაორდინალური ვითარების დროს”.. და შემდეგ : (საკონსტიტუციო სასამართლო) თვლის, რომ კანონი უფლებამოსილი იყო, იმ პირთა არჩევნებში მონაწილეობის განსხვავებული აზრი დაედგინა საცხოვრებელი ადგილიდან მათი მოწვევების გამო”

ჩემი აზრით, ამ სიტუაციაში ადგილი აქვს იძულებით გადაადგილებული მოსახლეობის საარჩევნო უფლებების დარღვევას და დისკრიმინაციას საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით. ამით ირღვევა არა მხოლოდ კონსტიტუციის 28-ე მუხლი, არამედ სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა აქტის 25-ე მუხლის ა და ბ პუნქტები (სახელმწიფო საქმეებში მონაწილეობის და არჩევნებში მონაწილეობის უფლება) და მე-2 მუხლი (დისკრიმინაციის აკრძალვა). ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპის კონვენციის მე-14 მუხლი (დისკრიმინაციის აკრძალვა კონვენციის მიერ აღიარებულ უფლებებთან და თავისუფლებებთან მიმართებაში) და ამავე კონვენციის მე-12 ოქმი (დისკრიმინაციის ზოგადი აკრძალვა). ევროპის კონვენციის ადმინისტრაციულ დებულებებთან მიმართებაში მიმჩნია, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპის სასამართლოში დევნილი მოსახლეობის წარმომადგენელთა მხრიდან სარჩელის შეტანის შემთხვევაში, საქმე შეიძლება განვითარდეს ქვეყნისათვის საკმაოდ არასასურველი მიმართულებით.

აღნიშნული საკითხის კონტექსტში მიზანშეწონილად მიმჩნია აღვნიშნო აგრეთვე, რომ იძულებით გადაადგილებულ პირთა საარჩევნო უფლებების გარშემო შექმნილი მდგომარეობა სრულ შეუსაბამობაშია გაეროს „თანასწორობის ძირითად პრინციპებთან“, რომელთა თანახმად:

- „იძულებით გადაადგილებული პირები სარგებლობენ თანასწორობის საფუძველზე იგივე უფლებებითა და თავისუფლებებით, საერთაშორისო და ადგილობრივი კანონმდებლობის შესაბამისად, რითაც მათ ქვეყანაში მცხოვრები სხვა პირები”(პრინციპი 1.1);
- „იძულებით გადაადგილებული პირები არ ექვემდებარებიან დისკრიმინაციას მათი გადაადგილების გამო და თანაბრად სარგებლობენ შემდეგი უფლებებით : ხმის მიცემისა და სახელმწიფო და საზოგადოებრივ საქმეებში მონაწილეობის

უფლებით. მათ, კერძოდ, უნდა მიეცეთ საშუალება ისარგებლონ იმ შესაძლებლობებით, რომელიც აუცილებელია ამ უფლების განსახორციელებლად” (პრინციპი 22.1.დ). აღნიშნულიდან გამომდინარე მოგმართავთ შემდეგი რეკომენდაციით:

საარჩევნო კანონმდებლობაში გათვალისწინებულ იქნას იძულებით გადაადგილებულ პირთა კონსტიტუციით და ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის მიერ აღიარებული საარჩევნო უფლებები და ამ პირებს კანონით მიენიჭოთ უფლება, მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების – საკრებულოების არჩევნებში

ამასთან, არ შეიძლება არ აღინიშნოს ისიც, რომ ახალი საარჩევნო კოდექსის მიხედვით, დევნილ მოსახლეობას დაუბრუნდა მისი კანონიერი უფლება – მიიღოს მონაწილეობა არჩევნებში, რაც ნამდვილად შეიძლება განხილულ იქნას, როგორც წინგადადგმული ნაბიჯი.”

ამგვარად, ზემოთ მოყვანილი ფრაგმენტი სახალხო დამცველის საანგარიშო მოხსენებიდან უდავოდ მიუთითებს დემოკრატიის პროცედურული თეორიის პრინციპების პრიმატზე და არა არსისეული დემოკრატიის უპირატესობაზე.

სახალხო დამცველი თავის ყოველწლიურ ანგარიშში მიღებული შედეგების კონცეპტუალური განხილვა-განზოგადების საფუძველზე დემოკრატიული პარამეტრების გათვალისწინებით შეიმუშავებს ერთგვარ ჯერარსს მართლშეგნების კულტურის ამღვლებისა და საზოგადოებრივი განვითარების საქმეში, რითაც ხელს უწყობს გარკვეული პოლიტიკური რეჟიმის ჩამოყალიბებას, აგრეთვე საზოგადოებრივი აზრისა და პოლიტიკური რეჟიმის ჰარმონიზაციას, ურთიერთგანპირობებას. ჰარმონიზაცია საზოგადოებრივ ცნობიერებასა და პოლიტიკურ რეჟიმს შორის აუცილებელია, რათა კანონმდებლობაში დემოკრატიული პოლიტიკური რეჟიმის მიერ დეკლარირებული პრინციპები ცხოვრებაში რეალურად გატარდეს და მხოლოდ ფარატინა ქაღალდზე არ დარჩეს ის, რომ სახალხო დამცველს თავისი საქმიანობით მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვს და ჯეროვან როლს ასრულებს პოლიტიკური რეჟიმის საბოლოო ფორმირებაში.

ამას ადასტურებს 2002 წლის პირველი ნახევრის სახალხო დამცველის საანგარიშო მოხსენების ის ნაწილი, სადაც ქართველმა ომბუდსმენმა განსაკუთრებული ყურადღება დაუთმო მისთვის ორგანული კანონის 21-ე მუხლის ი) პუნქტით მინიჭებული უფლებამოსილების განსახორციელებას. კერძოდ, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში შეტანილ იქნა კონსტიტუციური სარჩელები იმ ნორმატიული აქტების გაუქმების მოთხოვნით, რომლებიც ზღუდავენ საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებულ ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს.

ამ მიზნით 2002 წლის 24 მაისს და 26 ივნისს შეტანილი საკონსტიტუციო სარჩელებით სახალხო დამცველმა მოითხოვა საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის იმ მუხლების გაუქმება, რომლებიც არ იძლევიან დაკავებული ან დაპატიმრებული პირისთვის დაუყოვნებლივ დამცველის დახმარების მიღების უფლებას და ბრალდებულისათვის წინასწარი პატიმრობის 9-თვიანი ვადის გასვლის შემდეგ გათავისუფლებას.

ყველასთვის ცნობილია, რომ კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, დაკავებულ ან დაპატიმრებულ პირს დაკავების ან დაპატიმრებისთანავე შეუძლია მოითხოვოს დამცველის დახმარება, რაც უნდა დაკმაყოფილდეს. ამავე დროს საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 145-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, ეჭვმიტანილს დაკავებისას არ განემარტება დამცველის დახმარების მოთხოვნის უფლება. ასევე ამ კოდექსის 146-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად პოლიციის დაწესებულებაში ან მოკვლევის ორგანოს უფლებამოსილ თანამდებობის პირთან დაკავებულის მიყვანის შემდეგ დაუყოვნებლივ დგება დაკავების ოქმი. ამ ოქმშიც არ არის გათვალისწინებული დაკავებულისათვის კონსტიტუციით გათვალისწინებული უფლების განმარტების ვალდებულება.

სსსკ 146-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, დაკავებულის შემოწმება პოლიციის დაწესებულებაში უნდა დამთავრდეს დაკავებულის მიყვანიდან არა უგვიანეს 12 საათისა და ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, შემოწმების დამთავრების შემდეგ, მოკვლევის ორგანოს უფროსი ან მოკვლევის ორგანოს სხვა უფლებამოსილი თანამდებობის პირი ცნობს დაკავებულ პირს ეჭვმიტანილად. ამავე კოდექსის 73-ე მუხლის შესაბამისად,

დაკავებულ პირს მხოლოდ ეჭვმიტანილად ცნობის შემდეგ აქვს უფლება ისარგებლოს დამცველის მომსახურებით. ე.ი. გამოდის, რომ დაკავების შემთხვევაში პირს უფლება აქვს ისარგებლოს დამცველის მომსახურებით პოლიციის დაწესებულებაში ან მოკვლევის სხვა ორგანოში მისი მიყვანიდან მხოლოდ 12 საათის შემდეგ. ასევე ირდევია საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავის მე-18 მუხლის მე-6 პუნქტის მოთხოვნა, რომლის შესაბამისად, ბრალდებულის წინასწარი პატიმრობა არ უნდა აღემატებოდეს 9 თვეს. ეს დებულება ჩამოყალიბებულია საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 162-ე მუხლის მე-სამე პუნქტში, რომლის შესაბამისად განსაკუთრებულ შემთხვევაში, გამონაკლისის სახით, გამოძიებლის მოტივირებული შუამდგომლობითა და საქართველოს გენერალური პროკურორის თანხმობით, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს სისხლის სამართლის კოლეგიის მოსამართლეს შეუძლია ბრალდებულის პატიმრობის ვადა გააგრძელოს 9 თვემდე. ამ ვადის გასვლის შემდეგ ბრალდებული პატიმრობიდან უნდა განთავისუფლდეს. მაგრამ, სამწუხაროდ, კოდექსის 162-ე მუხლის მეშვიდე პუნქტის და 406-ე მუხლის მეოთხე პუნქტის შესაბამისად პატიმრობის, როგორც აღკვეთის ღონისძიებების, ვადის გამოთვლისას ბრალდებულის და მისი დამცველის მიერ სისხლის სამართლის საქმის მასალების გაცნობის დრო მხედველობაში არ მიიღება”.

ამგვარად, სახალხო დამცველი როცა მიმართავს კონკრეტულ ღონისძიებებს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში ცვლილებების შესატანად ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების მდგომარეობის გამოსწორების მიზნით, ამით კიდევ ერთხელ დასტურდება თანამედროვე ცივილურ ურთიერთობებში პროცედურული დემოკრატიის უპირატესობა, რომელიც თვისობრივი შინაარსიდან გამოიმდინარე არსისეულ დემოკრატიასთან (არსისეული დემოკრატია მხოლოდ განზოგადებულ ღირებულებებს ეყრდნობა) შედარებით თითქმის მთლიანად გამორიცხავს დემოკრატიის ფასეულობებით მანიპულირებას კერძო ინერესების სასარგებლოდ პოლიტიკური ღიადერებისა და სახელმწიფო მოხელეების მიერ.

სახალხო დამცველის მნიშვნელოვან როლზე ჯერარსის განსაზღვრაში მართლშეგნების კულტურის ამაღლებისა და საზოგადოებრივი ცნობიერების განვითარების საქმეში მიუთითებს მის

ხელთ არსებული შემდეგი კანონიერი საშუალებები : პრეზიდენტისადმი წერილობით მიმართვის უფლება, საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი კონსტიტუციური სარჩელით მიმართვის უფლება, წინადადებების წარდგენა პარლამენტის წინაშე კანონმდებლობის სრულყოფის შესახებ, ახსნა-განმარტების მიღების უფლება ნებისმიერი თანამდებობის პირისაგან, საკუთარი ინიციატივით საექსპერტო გამოკვლევების ჩატარების უფლება და ა.შ. გარდა ამისა, თუ მხედველობაში მივიღებთ იმ გარემოებასაც, რომ სახალხო დამცველი ადამიანებისა და ადმინისტრაციის შორის არსებულ დავაში მონაწილეობს, როგორც საპარლამენტო რწმუნებული და მისი საქმიანობაც ფაქულტატიურული ხასიათისაა, ეჭვს ადარ იწვევს, რომ სახალხო დამცველი ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში ქმნის ამინდს და თავისთავად განსაზღვრავს გარკვეულ ჯერარსს საზოგადოებრივი ცხოვრების ამ მიმართულებით.

ამგვარად, სახალხო დამცველის როლსა და მნიშვნელობას საქართველოს პოლიტიკურ რეჟიმში განსაზღვრავს შემდეგი გარემოებების ერთობლიობა:

- ომბუდსმენს გააჩნია საკუთარი, დამოუკიდებელი როლი დემოკრატიული რეჟიმის ფორმირებაში;
- ომბუდსმენი თავისი ინსტიტუციური მნიშვნელოვანებით პოზიტიურ ზეგავლენას ახდენს პოლიტიკური კულტურის ჩამოყალიბებაზე;
- ომბუდსმენი საკუთარ პრაქტიკულ გამოცდილებაზე დაყრდნობით განსაზღვრავს ქვეყნისათვის ოპტიმალურ, დემოკრატიული თეორიის ერთ-ერთ მოდელს;
- ომბუდსმენი აფერხებს კონფრონტაციის პროცესს დემოკრატიის ინსტიტუციურ ღირებულებებს შორის;
- ომბუდსმენი შეიმუშავებს ერთგვარ ჯერარსს მართლშეგნების კულტურის ამაღლებისა და საზოგადოებრივი ცნობიერების განვითარების საქმეში.

დასასრულად, არ შეიძლება არ აღინიშნოს, რომ საქართველო როცა კი დამოუკიდებელი ყოფილა თავისი სახელმწიფოებრიობის განვითარების არჩევანში, იგი ყოველთვის უაღრესი შემწყნარებლობით ეკიდებოდა ზოგადსაკაცობრიო იდეალებს, იქნებოდა ეს ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები თუ, სხვა რამ. როგორც უკვე წინა ფურცლებზე გავეცანით, მეცამეტე-მეთოთხმეტე საუკუნეების ადამიანის უფლებათა დაცვის ინსტიტუტი „სააჯო კარი”

სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში ისეთივე დამოუკიდებელი იყო, როგორც დღევანდელი ომბუდსმენი. მაშასადამე, უნდა ვივარაუდოთ, რომ სააჯრო კარს ფეოდალური მონარქიის პირობებში თითქმის იგივე როლი და მნიშვნელობა უნდა ჰქონდა შექენილი პოლიტიკურ რეჟიმში, რაც საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში სახალხო დამცველს.

**თავი III ქართული და უცხოური სახალხო
დამცველის ინსტიტუტის სახესხვაობათა
მიმოხილვა**

§1. ომბუდსმენის არჩევის წესი

საქართველოს პოლიტიკურ რეჟიმში ომბუდსმენის როლის უკეთ განზოგადებისა და განსაზღვრისათვის აუცილებელ პირობად მიმაჩნია ქართულ ომბუდსმენტთან ერთად მიმოვიხილოთ საზღვარგარეთის ქვეყნების სახალხო დამცველის ინსტიტუტთან დაკავშირებულ კანონმდებლობაში დემოკრატიის ძირითადი პრინციპების რეალიზაციის ფორმები. აგრეთვე, გავაკეთოთ ერთგვარი შედარებითი ანალიზი ქართული და უცხოური სახალხო დამცველის ფენომენის სახესხვაობათა შორის.

ს ა ქ ა რ თ ე ლ ო

საქართველოში სახალხო დამცველის თანამდებობა არჩევითია. ომბუდსმენის კანდიდატურის წარდგენის უფლება აქვთ პრეზიდენტს, საპარლამენტო ფრაქციას ან პარლამენტის წევრთა ათკაციან ჯგუფს, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან არც ერთ ფრაქციას. კანონი პარლამენტის თავჯდომარეს ავალდებულებს პარლამენტს გააცნოს კანდიდატთა სია და მათი წერილობითი თანხმობა სახალხო დამცველის თანამდებობაზე არჩევის შესახებ. თითოეულს კენჭი ეყრება ცალ-ცალკე. კენჭისყრა ფარულია. არჩეულად ითვლება ის კანდიდატი, რომელიც პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის ხმებს მიიღებს. იმ შემთხვევაში, თუ არჩევისათვის საკმარისი ხმები ერთზე მეტმა კანდიდატმა მიიღო, მაგრამ მიღებულ ხმათა თანაბარი რაოდენობის გამო არჩეული ვერ გამოვლინდა ამ კანდიდატურებს ერთად ეყრება კენჭი და არჩეულად ჩაითვლება ის, ვინც მეტ ხმას მოიპოვეს, მაგრამ არანაკლებ საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის ხმებისა. თუ კენჭისყრამ გამარჯვებული არ გამოავლინა, ჩატარებული საარჩევნო პროცედურიდან არა უადრეს შვიდი და არა უგვიანეს თოთხმეტ დღეში კენჭისყრა ხელახლა ჩატარდება. აქვე უნდა არინიშნოს, რომ ერთი და იგივე პირი სახალხო დამცველის თანამდებობაზე შეიძლება

აირჩეს ზედიზედ ორჯერ.

კანონით „სახალხო დამცველის შესახებ“ დადგენილია საქართველოს ომბუდსმენის უფლებამოსილების ხუთწლიანი ვადა, მაგრამ პარლამენტი ინარჩუნებს უფლებას გადაირჩიოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა ქომაგი შემდეგი გარემოებების დადგომის შემთხვევაში:

- ა) დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა;
- ბ) ზედიზედ ოთხი თვის განმავლობაში ვერ ასრულებდა თავის მოვალეობას;
- გ) მის მიმართ კანონიერ ძალაში შევიდა სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი;
- დ) სასამართლომ სცნო ქმედუწუნაროდ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულად ან გარდაცვლილად;
- ე) დაიკავა ან უკავია საქართველოს სახალხო დამცველის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობა ან ეწევა შეუთავსებელ საქმიანობას;
- ვ) ნებაყოფლობით გადადგა;
- ზ) გარდაიცვალა.

ომბუდსმენის უფლებამოსილების შესაწყვეტად საჭიროა პარლამენტის წევრთა ხმათა იგივე რაოდენობა, რაც მის არჩევას სჭირდება ე.ი. სრული შემადგენლობის უმრევლესობა.

კანონმდებელი ქართველი ომბუდსმენისათვის შეუთავსებლად მიიჩნევს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრობასთან სახელმწიფო სამსახურში ნებისმიერ თანამდებობას, აგრეთვე ანაზღაურებად საქმიანობას, რომელიც არ არის დაკავშირებული სამეცნიერო, პედაგოგიურ და სახელოვნებო მოღვაწეობასთან. გარდა ამისა, კანონით „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ ომბუდსმენი მიჩნეულია აპოლიტიკურ ფიგურად, იგი არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი ან მონაწილეობდეს პოლიტიკურ საქმიანობაში.

საქართველოს ომბუდსმენი თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კონსტიტუციასა და კანონს. არ შეიძლება თავისი მოვალეობების შესრულებისას გამოთქმული აზრებისა და შეხედულებებისათვის

სახალხო დამცველი პასუხისგებაში მიეცეს. რაიმე ზემოქმედება ან ჩარევა მის საქმიანობაში აკრძალულია და ისჯება კანონით. სახალხო დამცველის შესახებ საქართველოს კანონის მეხუთე მუხლის თანახმად, ომბუდსმენი ხელშეუხებელია. მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი ჩხრეკა პარლამენტის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია. გამონაკლისია მხოლოდ დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს. თუ ეს უკანასკნელი არ მისცემს თანხმობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული სახალხო დამცველი დაუყოვნებლივ უნდა განთავისუფლდეს. მას უფლება აქვს არ მისცეს ჩვენება იმ ფაქტის შესახებ, რომელიც გაანდეს, როგორც სახალხო დამცველს და ეს უფლება მას საქმიანობის შეწყვეტის შემდეგაც უნარჩუნდება. როგორც ჩანს, იურიდიული გარანტიების მთელი სპექტრის შექმნით კანონმდებელმა სერიოზულად იზრუნა სახალხო დამცველის დამოუკიდებლობაზე თავისი ფუნქციების განხორციელებისას.

შ ზ ე ღ ე თ ი

ქართველი სახალხო დამცველის არჩევის წესთან ძალიან ახლოს დგას შვედი ომბუდსმენის დანიშვნის მექანიზმი. კერძოდ, შვედეთში არჩევნები მიმდინარეობს რიკსდაგის (შვედეთის პარლამენტი) სხდომაზე ფარული კენჭისყრით. არჩეულად ითვლება კანდიდატი, ვინც მოაგროვებს ნახევარზე მეტ ხმებს. თუ ვერც ერთი კანდიდატი ვერ მოაგროვებს ნახევარზე მეტ ხმებს მაშინ ჩატარდება ახალი არჩევნები. იმ შემთხვევაში, თუ ისევ ვერავინ მოაგროვებს აბსოლუტურ უმრავლესობას, ჩატარდება არჩევნების მესამე ტური, რომელშიც მონაწილეობას მიიღებს მხოლოდ ორი კანდიდატი ერთ ადგილზე, რომლებმაც მეორე ტურში მოაგროვეს ყველაზე მეტი ხმა. მესამე კენჭისყრის დროს არჩეულად ითვლება პირი, რომელმაც მიიღო ხმათა უმრავლესობა.

მ ს კ ა ნ ე თ ი

გარკვეული თავისებურებებით ყურადღებას იქცევს ესპანეთის სახალხო დამცველის არჩევის პროცედურა, რომელიც შედარებით ნაკლები ლიბერალიზმით გამოირჩევა საქართველოსა და შვედეთის ომბუდსმენების არჩევის წესისაგან განსხვავებით.

სახალხო დამცველის შესახებ ესპანეთის ორგანული კანონის პირველი მუხლის თანახმად, სახალხო დამცველი არის გენერალური კორსეტების მაღალი რწმუნებული, რომელიც ინიშნება ესპანეთის კონსტიტუციის პირველი ნაწილით გათვალისწინებულ ადამიანის უფლებათა დასაცავად.

გენერალური კორტესები ანუ ესპანეთის პარლამენტი შედგება ორი პალატისაგან; კონგრესისა და სენატისაგან. კონგრესისა და სენატის კომპეტენციათა სფეროები ქვეყნის ძირითადი კანონით ერთმანეთისაგან რა თქმა უნდა მკაფიოდ არის გამოიჯნული თუმცა, რაც შეეხება ომბუდსმენის დანიშვნასთან დაკავშირებულ საკითხს პარლამენტის ორივე პალატა მჭიდროდ თანამშრომლობს ერთმანეთთან, რაც გამოხატულია ერთობლივი კომისიების შექმნით ომბუდსმენის კანდიდატურის განხილვა – წარდგენის მიზნით გენერალური კორტესებისადმი. კონგრეს – სენატის ერთობლივი კომისია პასუხს აგებს სახალხო დამცველთან კავშირებზე და წარადგენს მოხსენებებს პალატების შესაბამის პლენარულ სხდომებზე ყველა აუცილებელი საკითხის შესახებ. აღნიშნული კომისიის მოწვევა ხდება კონგრესისა და სენატის თავჯდომარეთა ერთობლივი გადაწყვეტილებებით, აგრეთვე პალატების პლენარულ სხდომებზე სახალხო დამცველის თანამდებობის კანდიდატის ან კანდიდატების შესახებ წინადადებების შეტანის მიზნით. კომისია გადაწყვეტილებებს იღებს კენჭისყრის გამარტივებული წესით – ხმათა უბრალო უმრავლესობით.

სახალხო დამცველის ასარჩევად კანდიდატის ან კანდიდატების შესახებ წინადადებათა შეტანიდან ათი დღის ვადაში მოიწვევა კონგრესის პლენარული სხდომა. ამ თანამდებობაზე ინიშნება კანდიდატი, რომელმაც მოაგროვა კონგრესის წევრთა ხმების საერთო რაოდენობის არანაკლებ სამი მეხუთედისა და შემდგომ, ოცდღიან ვადაში რატიფიცირებულ უნდა იქნას სენატის წევრთა ხმების ასეთივე უმრავლესობით. იმ შემთხვევაში,

თუ ხმათა აღნიშნული უმრავლესობა არ მოგროვდა, მოიწვევა კომისიის ახალი სხდომა და ერთი თვის ვადაში შემოდის შესაბამისი წინადადებები კანდიდატების შესახებ. ასეთ შემთხვევაში კონგრესის წევრთა ხმების სამი მეხუთედის მიღების შემდეგ თანამდებობაზე დანიშნულად ჩაითვლება კანდიდატი თუ იგი პარლამენტის ზედა პალატაში – სენატში მოიპოვებს ხმათა აბსოლუტურ უმრავლესობას.

ს ა ფ რ ა ნ გ ე თ ი

საფრანგეთის სახალხო დამცველის ანუ მედიატორის არჩევის წესთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ იგი ხასიათდება კონკრეტული თავისებურებებით, რომლებიც განასხვავებენ მას სხვა ქვეყნების ომბუდსმენის ინსტიტუტებისაგან. კერძოდ, მედიატორის ინსტიტუტის დაწესების შესახებ 1973 წლის სამი ივნისის კანონის მე-2 მუხლის თანახმად, შუამავალი (მედიატორი) ინიშნება ექვსი წლის ვადით მინისტრთა საბჭოს დადგენილებით.

კანონის მე-2 მუხლის მეორე ნაწილის და მე-3 მუხლის თანახმად, მედიატორი თანამდებობიდან შეიძლება გათავისუფლდეს ვადამდე მხოლოდ მინისტრთა საბჭოს მიერ იმ შემთხვევაში, თუ იგი სათანადოდ ვერ ასრულებს დაკისრებულ მოვალეობებს.

მედიატორი სარგებლობს ერთგვარი იმუნიტეტით ვინაიდან, მისი დევნა, დაკავება ან გასამართლება იმ ქმედებებისა თუ შეხედულებების გამო, რომლებსაც ახორციელებს და გამოთქვამს თავისი მოვალეობების შესრულების პროცესში აკრძალულია.

რ უ ს ე თ ი

რუსეთის ფედერაციაში ადამიანის უფლებების დარგში რწმუნებულის არჩევის პროცედურა ფრანგი სახალხო დამცველის დანიშვნის წესთან შედარებით მეტი დემოკრატიულობით გამოირჩევა.

რუსეთის ფედერაციის ორგანული კანონი ადამიანის უფლებე-

ბის დარგში რწმუნებულის შესახებ მიღებულია სახელმწიფო სათათბიროს მიერ 1996 წლის დეკემბერში. აღნიშნული კანონის პირველ მუხლში ნათქვამია, რომ რუსეთის ფედერაციაში ადამიანის უფლებების სფეროში რწმუნებულის თანამდებობა წესდება რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის შესაბამისად მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების სახელმწიფოებრივი დაცვის გარანტიების უზრუნველყოფის, სახელმწიფო ორგანოების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ მათი დაცვისა და პატივისცემის მიზნით.

რწმუნებული ინიშნება თანამდებობაზე და თავისუფლდება სახელმწიფო სათათბიროს მიერ სათათბიროს დეპუტატთა ხმების საერთო რაოდენობის უმრავლესობით, ფარული კენჭისყრის გზით. რწმუნებულის თანამდებობაზე ასარჩევად დაწესებულია ასაკობრივი ცენზი და გარკვეული პირობები. კერძოდ, რწმუნებულის თანამდებობაზე ინიშნება პირი, რომელიც არის რუსეთის ფედერაციის მოქალაქე, არ არის 35 წელზე ნაკლები ასაკისა, აქვს ცოდნა ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დარგში და მათი დაცვის გამოცდილება. რწმუნებულის თანამდებობის კანდიდატების შესახებ წინადადებების სახელმწიფო სათათბიროში შეტანის უფლება აქვთ: რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტს, ფედერალურ საბჭოს, სათათბიროს დეპუტატებს. სახელმწიფო სათათბიროში წინადადებები რწმუნებულის თანამდებობის კანდიდატების შესახებ განსახილველად შედის წინა რწმუნებულის უფლებამოსილების ვადის დამთავრებამდე ერთი თვის განმავლობაში. სახელმწიფო სათათბირო რწმუნებულის თანამდებობაზე დანიშნვის შესახებ დადგენილებას იღებს არა უგვიანეს ოცდაათი დღისა წინა რწმუნებულის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის დღიდან. თანამდებობის დაკავებისას რწმუნებული დებს შემდეგი ხასიათის ფიცს: „ვფიცავ, რომ დაეცავ ადამიანის და მოქალაქის უფლებებსა და თავისუფლებებს, კეთილსინდისიერად შევასრულებ ჩემს მოვალეობებს, ვიხელმძღვანელებ რა რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციით, რუსეთის ფედერაციის კანონმდებლობით, სამართლიანობით და სინდისით“. რწმუნებულის მიერ თანამდებობის დაკავებად ითვლება ფიცის დადების მომენტი. ადამიანის უფლებათა დაცვის რწმუნებული აირჩევა ხუთი წლის ვადით ფიცის დადების მომენტიდან და უფლებამოსილება შეუწყდება ახლად დანიშნული რწმუნებულის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან. რუსეთის სახალხო დამცველის

თანამდებობაზე ერთი და იგივე პირის არჩევა ზედიზედ ორ ვადაზე მეტი ხანგრძლივობით არ შეიძლება ორგანული კანონის მეათე მუხლის მესამე პუნქტის თანახმად. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო სათათბიროს უფლებამოსილების ვადის ამოწურვას ან მის დათხოვნას არ მოსდევს რწმუნებულის უფლებამოსილების შეწყვეტა.

რუსეთის ფედერაციის სახალხო დამცველის კანდიდატურისათვის დადგენილია გარკვეული პირობები. კერძოდ, მეთერთმეტე მუხლის მიხედვით, რწმუნებული არ შეიძლება იყოს სახელმწიფო სათათბიროს დეპუტატი, ფედერაციული საბჭოს წევრი ან რუსეთის ფედერაციის სუბიექტის წარმომადგენლობითი ორგანოს დეპუტატი, იმყოფებოდეს სახელმწიფო სამსახურში, დაკავებული იყოს სხვა ანაზღაურებადი ან არაანაზღაურებადი საქმიანობით, გარდა პედაგოგიურისა, სამეცნიერო ან სხვა შემოქმედებითი მოღვაწეობისა. გარდა ამისა, რწმუნებული არ შეიძლება ეწეოდეს პოლიტიკურ მოღვაწეობას, იყოს პოლიტიკური პარტიის ან სხვა საზოგადოებრივი გაერთიანების წევრი, რომელთაც გააჩნიათ პოლიტიკური მიზნები. რწმუნებული ვალდებულია შეწყვიტოს მის სტატუსთან შეუთავსებელი საქმიანობა არა უგვიანეს თოთხმეტი დღისა თანამდებობის დაკავებიდან. თუ აღნიშნულ ვადაში რწმუნებული არ შეასრულებს დადგენილ მოთხოვნებს, მისი უფლებამოსილება წყდება და სახელმწიფო სათათბირო ნიშნავს ახალ რწმუნებულს.

რუსეთის მოქალაქეთა რწმუნებული თავისი საქმიანობის დამოუკიდებლად და მიუკერძოებლად განხორციელებისათვის კანონმდებელმა იგი აღჭურვა საიმუნიტეტო გარანტიებით. რწმუნებული სარგებლობს ხელშეუხებლობით მისი უფლებამოსილების მთელი ვადის განმავლობაში. სახელმწიფო სათათბიროს თანხმობის გარეშე არ შეიძლება მისი მიცემა სისხლის სამართლის ან ადმინისტრაციულ პასუხისმგებაში (რაც სასამართლო წესით ხორციელდება), დაკავება, დაპატიმრება, განხრეკა, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც დაკავება ხდება დანაშაულის ჩადენის ადგილზე. ასევე არ შეიძლება მისი პირადი ჩხრეკა – შემოწმება, გარდა შემთხვევებისა, რომლებიც გათვალისწინებულია ფედერალური კანონით სხვა პირთა უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად. რწმუნებულის ხელშეუხებლობა ვრცელდება მის საცხოვრებელ და

სასამსახურო სადგომებზე, ბარგზე, პირად და სამსახურეობრივ სატრანსპორტო საშუალებებზე, მიმოწერაზე, მის მიერ გამოყენებულ კავშირგაბმულობის საშუალებებზე და მის კუთვნილ დოკუმენტებზე. დანაშაულის ადგილზე რწმუნებულის დაკავებისას, თანამდებობის პირი, რომელმაც დაკავება განახორციელა დაუყოვნებლივ აცნობებს ამის შესახებ სახელმწიფო სათათბიროს, რომელმაც ამ პროცესუალური ღონისძიების შემდგომ გამოყენებაზე თანხმობის გაცემის გადაწყვეტილება უნდა გამოიტანოს. თუ ოცდაათხი საათის განმავლობაში სახელმწიფო სათათბიროს თანხმობა ომბუდსმენის დაკავებაზე არ იქნა მიღებული, რწმუნებული დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს.

რუსეთის ორგანული კანონის მეცამეტე მუხლით გათვალისწინებულია რწმუნებულის საქმიანობის შეწყვეტის საფუძვლები. რწმუნებული ვადამდე თავისუფლდება თანამდებობიდან შემდეგ შემთხვევებში:

1. თუ არსებობს კანონით გათვალისწინებული შეუთავსებლობა რწმუნებულის თანამდებობასა და მის საქმიანობას შორის, რომლის შესახებაც უკვე იქნა აღნიშნული;
2. რწმუნებულის მიმართ სასამართლოს მიერ გამოტანილი საბრალდებო დასკვნის კანონიერ ძალაში შესვლისას;
3. რწმუნებულს შეიძლება შეუწყდეს უფლებამოსილება, თუ მას ხანგრძლივი დროის განმავლობაში (არანაკლებ ოთხი თვისა) არა აქვს თავის მოვალეობათა შესრულების უნარი ჯანმრთელობის მდგომარეობის ან სხვა მიზეზთა გამო;
4. რწმუნებულის გათავისუფლება თანამდებობიდან აგრეთვე შეიძლება უფლებამოსილების მოხსნის შესახებ მისი განცხადების საფუძველზე;
5. რწმუნებულის თანამდებობიდან ვადამდელი გათავისუფლება ხორციელდება რუსეთის ფედერაციის სახელმწიფო სათათბიროს დადგენილებით.

თანამდებობიდან რწმუნებულის ვადამდელი გათავისუფლებისას სახელმწიფო სათათბირომ ახალი რწმუნებული უნდა დანიშნოს წინა რწმუნებულის ვადამდე გათავისუფლების დღიდან ორი თვის განმავლობაში.

ნ ი ღ ე რ ლ ა ნ დ ე ბ ი

ნიდერლანდებში ეროვნული ომბუდსმენის კანდიდატურის წარდგენის უფლება აქვთ სახელმწიფო საბჭოს (პარლამენტის ზედა პალატა) ვიცე – თავჯდომარეს უზენაესი სასამართლოს თავჯდომარესა და გენერალური საუდიტორო საქმიანობის პალატის (პარლამენტის ქვედა პალატა) თავჯდომარეს. თუმცა, აღსანიშნავია ერთი გარემოება კერძოდ, აღნიშნული თანამდებობის პირებს კანონი „ეროვნული ომბუდსმენის შესახებ“ მეორე მუხლის მეორე პუნქტის თანახმად, ავალდებულებს, რომ სახალხო დამცველის კანდიდატურები უნდა დაასახელონ ერთობლივი რეკომენდაციით. ე.ი. ომბუდსმენის კანდიდატურები ხელისუფლების სამივე შტოსათვის თანაბრად მისაღები უნდა იყოს.

ჩემი აზრით, ნიდერლანდების სახალხო დამცველის არჩევის წესში არსებული ასეთი მექანიზმი კანდიდატურების წარდგენისა ეწინააღმდეგება ომბუდსმენის კლასიკური მოდელის ძირითად დებულებებს. მიუხედავად იმისა, რომ „ეროვნული ომბუდსმენის“ დანიშვნაში და განთავისუფლებაშიც მხოლოდ ნიდერლანდების პარლამენტის ქვედა პალატა მონაწილეობს.

ნიდერლანდების სახალხო დამცველის უფლებამოსილების ვადა ექვსი წელია. შესაძლებელია მისი ხელახალი ვადით არჩევაც, ასეთ შემთხვევაში აღარ არის საჭირო ომბუდსმენის კანდიდატურის ხელახალი წარდგენა პარლამენტის ქვედა პალატისადმი.

„ეროვნული ომბუდსმენი“ თანამდებობის დაკავების წინ, პარლამენტის ქვედა პალატის სპიკერის თანდასწრებით წარმოთქვამს ფიცსა და საზეიმო დაპირებას, რომელიც შემდეგი შინაარსისაა: მას არაფერი მიუცია ან არაფერს დაპირებია რომელიმე ადამიანს, პირდაპირ ან არაპირდაპირ, თავისი ან სხვისი სახელით, თანამდებობაზე საკუთარი კანდიდატურის დანიშვნის მისაღწევად, და რომ მას არ მიუღია და არც მიიღებს რაიმე საჩუქარს ან დაპირებას რომელიმე ადამიანისაგან, პირდაპირ ან არაპირდაპირ, თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში რაიმეს გაკეთების ან გაკეთებისაგან თავის შეკავების მიზნით და ერთგულად დაიცავს კონსტიტუციას.

კანონით „ეროვნული ომბუდსმენის შესახებ“ გათვალისწინებულია აგრეთვე ნიდერლანდების სახალხო დამცველის უფლებამოსილების პირობები:

1. ქვედა პალატა ომბუდსმენს უფლებამოსილების ვადას უწყვეტს იმ თვის მომდევნო თვის დასაწყისიდან, რომელ თვეშიც მან სამოცდახუთი წლის ასაკს მიაღწია.
2. ქვედა პალატა ომბუდსმენს უფლებამოსილების ვადას უწყვეტს აგრეთვე იმ შემთხვევაში, თუ:
 - იგი ნებაყოფლობით გადადგას;
 - ავადმყოფობის ან უუნარობის გამო ზედიზედ ხანგრძლივი დროის განმავლობაში თავი მოვალეობებს ვერ ასრულებს;
 - მიიღო თანამდებობა, რომელიც შეუთავსებელია ომბუდსმენის თანამდებობასთან;
 - დაკარგა ნიდერლანდების მოქალაქეობა;
 - მის მიმართ კანონიერ ძალაში შევიდა სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი სისხლის სამართლის საქმეზე;
 - სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილებით დაუწესდა მზრუნველობა ან მეურვეობა, გამოცხადდა გაკოტრებულიად;
 - თავის მოქმედების ან უმოქმედობის შედეგად იწვევს ქვედა პალატის სერიოზულ უნდობლობას.

„ეროვნული ომბუდსმენის შესახებ“ კანონის თანახმად, შესაძლებელია ნიდერლანდების სახალხო დამცველის უფლებამოსილების დროებით შეჩერება, თუ ის წარმოადგენს სისხლის სამართლის საქმეზე წინასწარი გამოძიების ობიექტს, ან არსებობს დასაბუთებული ვარაუდი იმ ფაქტებისა და გარემოებების არსებობის შესახებ, რომლებიც გამოიწვევს მისი უფლებამოსილების შეწყვეტას. ნიდერლანდების პარლამენტის ქვედა პალატა აღუდგენს ომბუდსმენს უფლებამოსილებას, როგორც კი მისი გამომწვევი მიზეზები შეწყვეტს არსებობას, შესაბამისად ქვედა პალატას შეუძლია სახალხო დამცველს აუნაზღაუროს მისთვის უფლებამოსილების შეჩერების პერიოდში გაუცემელი გასამრჯელო ან მისი ნაწილი.

კანონმდებელი ნიდერლანდელი სახალხო დამცველის მიუკერძოებლობისა და დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით, ადგენს გარკვეულ პირობებს, რომლებიც გამორიცხავენ კანდიდა-

ტის ომბუდსმენის თანამდებობაზე დანივნას კერძოდ, მას უფლება არა აქვს:

- იყოს არჩევნების საფუძველზე შექმნილი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს წევრი;
- ეკავოს თანამდებობა, რომლისთვისაც იგი იღებს ფიქსირებულ ხელფასს ან ანაზღაურებას;
- იყოს მთავრობის მუდმივმოქმედი სათათბიროს ორგანოს წევრი;
- მოღვაწეობდეს როგორც ადვოკატი, იურისკონსულტი ან ნოტარიუსი;
- ომბუდსმენს არ უნდა ეკავოს რაიმე თანამდებობა, რომელიც შეუთავსებელია მისი ოფიციალური მოვალეობის შესრულებასთან ან საფრთხეს უქმნის ან საფუძველს აცლის მის მიუკერძოებლობასა და დამოუკიდებლობას ან საზოგადოების მხრიდან ამ ინსტიტუტისათვის გამოცხადებულ ნდობას.

ნიდერლანდების სახალხო დამცველის იმუნიტეტის (ხელშეუხებლობის გარანტიები) შესახებ კანონში არაფერია ნათქვამი. თუმცა, ეროვნული ომბუდსმენის სამართლებრივი სტატუსი უახლოვდება იმ პირთა სტატუსს, რომელთაც პოლიტიკური თანამდებობები უკავიათ, მისი ხელფასის ოდენობა მინისტრთა ხელფასის ტოლია და სპეციალური კანონით განისაზღვრება.

ამგვარად, ჩვენ მიმოვიხილეთ სხვადასხვა ქვეყნის სახალხო დამცველის არჩევის წესი, საქართველოში მისი კანდიდატურის წარდგენის უფლება აქვს როგორც პრეზიდენტს, ასევე – პარლამენტს და საბოლოოდ ქართველი ომბუდსმენი თანამდებობაზე ინიშნება პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მიერ და თავისუფლდება კიდევ პარლამენტის მიერ. ქართველი ომბუდსმენის დამოუკიდებლობის გარანტიად მიჩნეულია სხვა პირობებიც: იგი ემორჩილება მხოლოდ კონსტიტუციასა და კანონს, გააჩნია საიმუნიტეტო უზრუნველყოფა, ინტერესთა გადაკვეთის თავიდან აცილების მიზნით კანონი სახალხო დამცველისათვის ადგენს სპეციალურ პირობებს...

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, შვედეთის სახალხო დამცველის „ომბუდსმენის“ არჩევის წესი თითქმის იდენტურია საქართველოს სახალხო დამცველის წესთან. ამიტომ, ამ შემთხვევაში რაიმე შენიშვნების გაკეთება შეიძლება ითქვას შეუძლებელია, რაც

შეეხება ესპანეთის სახალხო დამცველს, აქ საქმე ცოტა სხვაგვარადაა: მართალია, ესპანეთის ომბუდსმენიც სამართლებრივ ურთიერთობებში მონაწილეობს როგორც საპარლამენტო რწმუნებული, მაგრამ ნუ დაგვავიწყდება, რომ ესპანეთის პარლამენტი ორპალატიანია, იგი შედგება კონგრესისა და სენატისაგან, ამის გამო, ესპანეთის სახალხო დამცველის დანიშვნაც შესაბამისი პროცედურით ხდება: ჯერ კონგრესი ამტკიცებს სახალხო დამცველს თანამდებობაზე, შემდეგ კი კონგრესის გადაწყვეტილებას სენატი უკეთებს რატიფიცირებას, რაც ჩემი აზრით, მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს ზოგადად სახალხო დამცველის დამოუკიდებლობაზე ვინაიდან, სენატორები წარმოადგენენ ქვეყნის ადმინისტრაციული ერთეულების ხელმძღვანელებს და ისინი ყოველთვის ეცდებიან მათთვის მისაღებ კანდიდატურას დაუჭირონ მხარი.

აქვე მიზანშეწონილად მიმაჩნია ყურადღება გავამახვილო იმ გარემოებაზე, როდესაც საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა – რესპუბლიკის საბჭო და სენატი. საქართველოს კონსტიტუციის მეოთხე მუხლის თანახმად, რესპუბლიკის საბჭო შედგება პროპორციული წესით არჩეული წევრებისგან, სენატი კი – აფხაზეთში, აჭარაში და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული ხუთი წევრისაგან. პალატების შემადგენლობა, უფლებამოსილება და არჩევის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით, მართალია საქართველოს პარლამენტს ჯერ არ მიუღია აღნიშნული კანონი, მაგრამ მსოფლიო პარლამენტარიზმის პრაქტიკა გვაძლევს იმის უფლებას ვივარაუდოთ, რომ პარლამენტის ზედა პალატაში (სენატი) არჩეული დეპუტატები იქნებიან ტერიტორიულ – ადმინისტრაციული ერთეულების ხელმძღვანელები. ამდენად, მიზანშეწონილად მიმაჩნია მათი რაიმე ფორმით მონაწილეობა საქართველოს ომბუდსმენის კანდიდატურის განხილვასა და მის არჩევაში, რადგანაც შესაძლებელია სახალხო დამცველის ყველაზე უმნიშვნელოვანესი ფუნქციის – საპარლამენტო კონტროლი ადმინისტრაციაზე მნიშვნელოვნად შეიზღუდვა. ამიტომაც, ვფიქრობ, რომ საქართველოს სახალხო დამცველის დანიშვნისა და გადარჩევის პრეროგატივა მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის ქვედა პალატას – რესპუბლიკის საბჭოს უნდა დარჩეს.

კიდევ უფრო სავალალო მდგომარეობაა საფრანგეთის სახალხო

დამცველის „მედიატორის“ დანიშვნის პროცედურასთან დაკავშირებით. არც მეტი არც ნაკლები, საფრანგეთში სახალხო დამცველი ინიშნება მინისტრთა საბჭოს დადგენილებით და მის მიერვე თავისუფლდება დაკავებული თანამდებობიდან მოვალეობის არაფერონად შეუსრულებლობის გამო. ამდენად, საფრანგეთმა დაუშვა ომბუდსმენის ინსტიტუტის საკმაოდ ორიგინალური ფორმა, უხეში და სერიოზული დარღვევებით, რომელიც ალბათ უფრო პოლიტიკურ იარაღად გამოდგება, რადგანაც მისი კანდიდატურა მისაღები უნდა იყოს გარკვეული პოლიტიკური ისტებლიშმენტისათვის.

რუსეთის სახალხო დამცველის „რწმუნებულის“ არჩევის წესთან დაკავშირებით კი უნდა ითქვას, რომ სავსებით აკმაყოფილებს იმ პარამეტრებს, რაც ომბუდსმენის საქმიანობის დამოუკიდებლად წარმართვისთვისაა საჭირო. მიუხედავად იმისა, რომ რუსეთის პარლამენტიც ორპალატიანია (ესპანეთის მსგავსად), მხოლოდ ქვედა პალატა მონაწილეობს სახალხო დამცველის დანიშვნაში, რაც ამ კონკრეტულ შემთხვევაში განასხვავებს ესპანელი სახალხო დაცველის დანიშვნის წესისაგან.

როგორც ვნახეთ, ნიდერლანდების ეროვნული ომბუდსმენის არჩევის პროცედურა ერთგვარი თავისებურებით ხასიათდება. კერძოდ, ხელისუფლების სამივე შტო ერთობლივი რეკომენდაციით წარუდგენს სახალხო დამცველის კანდიდატურებს პარლამენტის ქვედა პალატას რაც იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების სხვადასხვა სუბიექტებს არ შეუძლიათ დამოუკიდებლად წარადგინონ კანდიდატურები.

§2. სახალხო დამცველის კომპეტენციათა სფერო

ს ა ქ ა რ თ ვ ე ლ ო

საქართველოს სახალხო დამცველის კომპეტენციასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ სახალხო დამცველის შესახებ კანონის მეთორმეტე მუხლის თანახმად, ომბუდსმენს უფლება ეძლევა დამოუკიდებლად ანუ მოქალაქეთა განცხადებებისა და საჩივრის გარეშეც შეამოწმოს ადამიანის უფლებათა და თავ-

ის უფლებათა დაცვის მდგომარეობა, მათი დარღვევის ფაქტები. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ საქართველოში ომბუდსმენის საქმიანობა ფაქულტატურული ხასიათისაა.

სახალხო დამცველის განხილვის საგანს წარმოადგენს საქართველოს მოქალაქეთა, საქართველოს ტერიტორიაზე დროებით ან მუდმივად მყოფ უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა, არასამთავრობო ორგანიზაციათა გაცხადებები და საჩივრები, რომლებიც ეხება სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა, სახელმწიფო და არასახელმწიფო ორგანიზაციათა, დაწესებულებათა, საწარმოთა, თანამდებობებისა და იურიდიულ პირთა ქმედობებს ან მათ აქტებს საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ უფლებათა და თავისუფლებათა, აგრეთვე იმ საერთაშორისო ხელშეკრულებებით დადგენილ უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევების შესახებ, რომელთა მონაწილეც არის საქართველო.

განცხადებასა და საჩივარს სახალხო დამცველი განიხილავს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ განმცხადებელი სადავოდ ხდის აღნიშნულ საკითხებზე მიღებულ ზემდგომ ორგანოს, ადმინისტრაციული ორგანოს ან სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესულ გადაწყვეტილებას, და როდესაც განცხადება ან საჩივარი ეხება საკითხის განხილვის დროს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევას. საქართველოს სახალხო დამცველს უფლება აქვს არ განიხილოს განცხადება ან საჩივარი, რომლის თაობაზეც მას მიღებული ჰქონდა გადაწყვეტილება, თუ არ წარმოიქმნა ახალი გარემოებანი. სახალხო დამცველის მიერ განცხადებებისა და საჩივრის განხილვა არ აბრკოლებს ანალოგიური განცხადების ან საჩივრის განხილვას შესაბამის საერთაშორისო ორგანიზაციაში. ნიშანდობლივია ის გარემოებაც, რომ დაკავების წინასწარი პატიმრობისა და თავისუფლების შეზღუდვის სხვა ადგილებში მყოფ პირთა მიერ საქართველოს ომბუდსმენისადმი გაგზავნილი განცხადებები, საჩივრები და წერილები კონფიდენციალურია, მათი გახსნა და ცენზურა აკრძალულია, ისინი დაუყოვნებლივ უნდა გადაეცეს სახალხო დამცველს.

საქართველოს ომბუდსმენს შემოწმების ჩატარებისას უფლება

აქვს:

- ა) დაუბრკოლებლად შევიდეს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ნებისმიერ ორგანოში, საწარმოში, ორგანიზაციასა და დაწესებულებაში, მათ შორის სამხედრო ქვედანაყოფში, დაკავების, წინასწარი პატიმრობისა და თავისუფლების შეზღუდვის ადგილებში;
- ბ) მოსთხოვოს და მიიღოს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, სახელმწიფო და არსახელმწიფო საწარმოების, ორგანიზაციებისა და დაწესებულებებისაგან, აგრეთვე თანამდებობის და იურიდიული პირისაგან შემოწმებისათვის აუცილებელი ყველა ცნობა, საბუთი და სხვა მასალა;
- გ) მიიღოს ახსნა-განმარტება გამოსაკვლევ საკითხებზე ნებისმიერი თანამდებობის პირისაგან;
- დ) სახელმწიფო ან არასახელმწიფო დაწესებულებების მეშვეობით ჩაატაროს საექსპერტო გამოკვლევები და მოამზადოს დასკვნები, მოიწვიოს სპეციალისტები საექსპორტო და საკონსულტაციო სამუშაოთა შესასრულებლად;
- ე) გაეცნოს სისხლის სამართლის, სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ საქმეებს, რომელთა თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილებებიც კანონიერ ძალაშია შესული.

შემოწმების შედეგების მიხედვით სახალხო დამცველი უფლებამოსილია:

- ა) ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა უზრუნველყოფის მიზნით წინადადებები წარუდგინოს პარლამენტს კანონმდებლობის სრულყოფის შესახებ;
- ბ) ადამიანის დარღვეულ უფლებათა და თავისუფლებათა აღსადგენად რეკომენდაციები გაუგზავნოს იმ სახელმწიფო ორგანოს, თანამდებობის ან იურიდიულ პირს, რომლის მოქმედებამაც გამოიწვია ადამიანის უფლებათა დარღვევა;
- გ) დანაშაულის ნიშნების გამოვლენის შემთხვევაში მის ხელთ არსებული მასალები გადასცეს შესაბამის ორგანოებს სისხლის სამართლის საქმის აღძვრის რეკომენდაციით;
- დ) შეიტანოს წინადადებები შესაბამის ორგანოებში იმ პირთა დისციპლინარული ან ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის შესახებ, რომელთა მოქმედებამაც გამოიწვია ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევა;

- ე) რეკომენდაციით მიმართოს შესაბამის სასამართლო ინსტანციას ძალაში შესული სასამართლო გადაწყვეტილების კანონიერების შემოწმების თაობაზე, თუკი შემოწმების შედეგად მიიჩნევს, რომ სასამართლო წარმოების პროცესში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევას შექმლო არსებითად ემოქმედა სასამართლო გადაწყვეტილების მიღებაზე;
- ვ) აცნობოს მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევასთან დაკავშირებით ჩატარებული შემოწმების შედეგები;
- ზ) შემოწმების შედეგების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილებები გამოაქვეყნოს სპეციალურ მოხსენებებსა და ყოველწლიურ ანგარიშებში;
- თ) წერილობით მიმართოს საქართველოს პრეზიდენტს და მოხსენებით წარსდგეს საქართველოს პარლამენტის წინაშე ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა უხეშ და, ან მასობრივ დარღვევათა შემთხვევაში, თუკი მის განკარგულებაში არსებული რეაგირების საშუალებები არასაკმარისი იქნება;
- ი) კონსტიტუციური სარჩელით მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, თუ ამომრჩეველთა მოთხოვნის მიუხედავად არ დაინიშნა რეფერენდუმი; თუ მიიჩნევს, რომ რეფერენდუმის ჩატარება ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მოთხოვნებს, ან თუ ნორმატიული აქტით ან მისი ცალკეული ნორმებით დარღვეულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 თავში აღიარებული ადამიანის უფლებანი და თავისუფლებანი;
- კ) განსაკუთრებულ შემთხვევაში მიმართოს საქართველოს პარლამენტს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტთან დაკავშირებით პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნისა და საქართველოს პარლამენტის მიერ საკითხის განხილვის მოთხოვნით.

კალენდარული წლის დამთავრებიდან არა უგვიანეს სამი თვისა, სახალხო დამცველი პარლამენტს წარუდგენს ანგარიშს ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, სადაც მითითებული უნდა იყოს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და თანამდებობის პირები, რომელნიც არღვევენ ადა-

მიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს და არ ითვალისწინებენ სახალხო დამცველის რეკომენდაციებს ამ უფლებათა აღდგენის ღონისძიებებთან დაკავშირებით. ამას გარდა, წლიური ანგარიშში უნდა შეიცავდეს ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა უზრუნველყოფის ზოგად შეფასებებს, დასკვნებსა და რეკომენდაციებს.

შ ვ ე ღ ე თ ი

შვედეთის რიქსდაგის (პარლამენტის) ომბუდსმენები ახორციელებენ კონტროლს იმაზე, რომ სახელმწიფო მოხელეებმა და თანამდებობის პირებმა, რომელთაც თავიანთი ფუნქციების შესრულებაზე სრული პასუხისმგებლობა აკისრიათ, მოვალეობათა შესრულებასთან ერთად დაიცვან კანონები და სხვა განკარგულებანი. ომბუდსმენტთა საქმიანობა ასევე მიმართული უნდა იყოს კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზების შევსებისაკენ და სამართლის ცალსახად და დროულად გამოყენების უზრუნველყოფისაკენ.

კერძო ბრალმძებლების სახით ომბუდსმენებს უფლება აქვთ ზედამხედველობის ქვეშ მყოფ პირს ან ორგანოს წარუდგინონ ბრალდება მათ მიერ საკუთარ მოვალეობათა შესრულებისას კანონის ან სხვა განკარგულების დარღვევისათვის, ან ამ მოვალეობისადმი გულგრილი დამოკიდებულების შესახებ. თუ შესაძლებელია ქმედებათა აღკვეთა დისციპლინარული წესით, ომბუდსმენებს შეუძლიათ შესაბამისი შუამდგომლობით მიმართონ ხელისუფლების ორგანოს, რომელსაც დისციპლინარული სასჯელის დაკისრების უფლება აქვს.

საკონტროლო საქმიანობის დროს განკარგულებებში ცვლილებების შეტანის ან სახელმწიფოს მხრიდან სხვა ზომების მიღების აუცილებლობის წამოჭრისას ომბუდსმენებს შეუძლიათ შესაბამისი წინადადებებით მიმართონ რიქსდაგს ან მის სამეფო უდიდებულესობას.

ომბუდსმენები ვალდებული არიან ყოველწლიურად სესიის წინ რიქსდაგს წარუდგინონ მოხსენება გაწეული საქმიანობის შეს-

ახებ. ეს მოხსენებები წარმოადგენენ განვლილი კალენდარული წლის ანგარიშს და უნდა შეიცავდნენ გატარებული ზომების და ყველა იმ ღონისძიების ჩამონათვალს, რომელიც ეხება მათი უფლებამოსილების განხორციელებას.

ომბუდსმენთა კომპეტენციას მიეკუთვნება აგრეთვე ზედამხედველობა იმ განკარგულებათა შესრულებაზე, რომლებიც ეხება თავისუფლების ადმინისტრაციული აღკვეთის, პრესის და ოფიციალური დოკუმენტების გამოქვეყნების თავისუფლების საკითხებს, ხოლო ომბუდსმენის კომპეტენციაში რომელიც თავდაცვის ადმინისტრაციას აკონტროლებს – შედის ზედამხედველობა არმიის მართვასა და პირად შემადგენლობასთან მუშაობის საკითხებზე.

შვედეთის ომბუდსმენები ვალდებული არიან ჩაერიონ, როდესაც საფრთხე ემუქრება კერძო პირთა სამართლებრივ უსაფრთხოებას, ან თანამდებობის პირების გულგრილი დამოკიდებულებისას სამსახურებრივი მოვალეობებისადმი, რაც გამოწვეულია პირადი ანგარებით, მიკერძოებით ან აშკარა არაკეთილსინდისიერებით. ადგილებზე საქმიანობის ზედამხედველობის განხორციელებისას ომბუდსმენებმა უნდა გაითვალისწინონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა მუშაობის თავისებურებანი და თავიანთი ჩარევით უმიზეზოდ არ გაართულონ საზოგადოებრივი ცხოვრება.

შვედეთის ომბუდსმენებს ევალებათ გამოძიების წარმართვა, რომელიც აუცილებელია საჩივრებისა და სხვა საქმეთა განსახილველად. სახელმწიფო ორგანოები და თანამდებობის პირები ვალდებული არიან ომბუდსმენების თხოვნის საპასუხოდ მიაწოდონ ინფორმაცია და აღმოუჩინონ დახმარება. ომბუდსმენებს ინფორმაციისა და განმარტებათა მისაღებად მოთხოვნის მხარდაჭერის მიზნით მინიჭებული აქვთ ათას კრონამდე ჯარიმის დაკისრების უფლება. ამგვარი ჯარიმის გადახდევინება შეიძლება მოხდეს მხოლოდ სახალხო დამცველის მოთხოვნით.

კანონის თანახმად, ომბუდსმენებს შეუძლიათ დაესწრონ საქმეთა განხილვას, სასამართლოებისა და ხელისუფლების სხვა ორგანოების მიერ გადაწყვეტილების მიღებას, ამასთან არ გააჩნიათ

საკუთარი აზრის გამოთქმის უფლება. მათ ხელი მიუწვდებოთ მმართველობისა და ხელისუფლების ორგანოთა დოკუმენტებზე.

შეედი სახალხო დამცველის კომპეტენციასთან დაკავშირებით ნიშანდობლივია ის გარემოება, რომ როდესაც სამსახურებრივ მოვალეობათა შესრულებისას ჩადენილი დანაშაული იხსნება ხანდაზმულობის გამო, ომბუდსმენებს შეუძლიათ აღძრან მოცემული საქმის ირგვლივ გამოძიება, თუ საკითხი დაკავშირებულია სარჩელთან კერძო პირისათვის ამ დანაშაულის საფუძველზე კომპენსაციის გაცემასთან.

ომბუდსმენებს აქვთ უფლება სხვა ბრალმდებლებს მიანდონ საბრალდებო ქმედებების განხორციელება ან მათი ხელმძღვანელობა. გარდა ამისა, ომბუდსმენები აღჭურვილნი არიან უზენაეს სასამართლოში საქმის გაგრძელების შესახებ საკითხის გადაწყვეტის უფლებით. პირველი ინსტანციის სასამართლოს კომპეტენციაში შემავალი საქმეები უზენაეს სასამართლოში შეიძლება იქნეს განხილული მხოლოდ კერძო მიზეზების საფუძველზე.

ომბუდსმენების კომპეტენციაში შედის ბრალდების წარდგენა და საქმის გამოძიება შემდეგ შემთხვევებში:

- თუ რიქსდაგი, მისი საფინანსო კომიტეტი ან რევიზორები იღებენ გადაწყვეტილებას საფინანსო განყოფილების ან სახელმწიფო ვადის მომსახურების განყოფილების რწმუნებულისათვის, ბანკების მართვის საბჭოს წევრისათვის, დავალიანების დეპარტამენტის დირექტორისათვის ან ვადის მომსახურების განყოფილების ხელმძღვანელისათვის ბრალდების წაყენების თაობაზე;
- თუ ბანკების საქმეთა რწმუნებულებმა გადაწყვიტეს ბრალდების წაყენება ბანკების სამმართველოს წევრისათვის, ან დავალიანების დეპარტამენტის წევრებმა გადაწყვიტეს ბრალდების წაყენება დეპარტამენტის უფროსისათვის ან ვადის მომსახურების განყოფილების ხელმძღვანელისათვის.

ომბუდსმენების კომპეტენციაში შედის ბრალდების წაყენება და გამოძიება, თუ რიქსდაგი გადაწყვეტს აღძრას საქმე პარლამენტის, მის ორგანოთა და მოსამსახურეთა ან ცალკეულ პარლამენტართა თავისუფლების წინააღმდეგ მიმართული დანაშაულის

შესახებ კონსტიტუციის 110-ე მუხლის პირველი პარაგრაფის მე-3 პუნქტის შესაბამისად. იგივე წესი გამოიყენება იმ შემთხვევაშიც, როდესაც წარმომადგენელთა პალატის თავჯდომარეს ომბუდსმენის სახელზე შემოაქვს განცხადება პალატის სხდომებზე წესრიგის საწინააღმდეგო ქმედებათა შესახებ, წესრიგის დამრღვევის დასჯის მიზნით.

პირები, რომლებიც იღებენ გადაწყვეტილებას მოცემული პუნქტის მიხედვით სარჩელის წარდგენის ან მხილების შესახებ, წვეტენ, თუ რომელი დარგის ომბუდსმენს უნდა დაევალოს ბრალდების წარდგენა.

მ ს კ ა ნ ე თ ი

ესპანეთის სახალხო დამცველის კომპეტენციაში უმნიშვნელოვანეს მიმართულებას წარმოადგენს საგამოძიებო მოქმედებების წარმოება. სახალხო დამცველს უფლება აქვს საკუთარი ინიციატივით ან მხარის შუამდგომლობის საფუძველზე აღძრას და ჩაატაროს ნებისმიერი გამოძიება სახელმწიფო ადმინისტრაციის ორგანოების ან მათი წარმომადგენლების მიერ მოქალაქეების მიმართ მიღებული გადაწყვეტილებების და ქმედებების შესახებ კონსტიტუციაში გამოცხადებული ადამიანის უფლებების დაცვის მიზნით სახალხო დამცველის უფლებამოსილება ვრცელდება მინისტრების, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების, მოსამსახურეების და ნებისმიერი პირების საქმიანობაზე, რომელნიც სახელმწიფო ადმინისტრაციის სამსახურში იმყოფებიან.

ყურადღებას იპყრობს ის გარემოება, რომ დეპუტატებს და სენატორებს ინდივიდუალური წესით, საგამოძიებო კომისიებს ან სამოქალაქო უფლებებისა და თავისუფლებების ზოგად, ან ნაწილობრივ დაცვასთან დაკავშირებულ კომისიებს განსაკუთრებით, კონგრეს – სენატის სახალხო დამცველთან კავშირების ერთობლივ კომისიას, უფლება აქვთ დასაბუთებული შუამდგომლობებით სთხოვონ სახალხო დამცველს თავისი კომპეტენციის სფეროში გამოიძიოს და გამოამკაღვროს სახელმწიფო ადმინისტრაციის ორგანოების მიერ

განხორციელებული ის კონკრეტული აქტები, ქმედებები და გადაწყვეტილებები, რომლებიც ეხება მოქალაქის ან მოქალაქეთა ჯგუფის ინტერესებს. ადმინისტრაციული ხელისუფლების არცერთ ორგანოს არა აქვს უფლება გაუგზავნოს სახალხო დამცველს მის კომპეტენციაში შემავალ საკითხებთან დაკავშირებული საჩივრები.

სახალხო დამცველს შეუძლია საკუთარი ინიციატივით ან მხარის შუამდგომლობის საფუძველზე განხორციელოს ზედამხედველობა ავტონომიური ოლქის საქმიანობაზე კანონით განსაზღვრული კომპეტენციის ფარგლებში. აღნიშნულის შესასრულებლად ავტონომიური ოლქების ანალოგიური ორგანოები თავიანთი ფუნქციების განხორციელებას ათანხმებენ სახალხო დამცველის საქმიანობასთან, რომელსაც შეუძლია მიმართოს მათ დახმარებისათვის.

იუსტიციის ადმინისტრაციის საქმიანობის შესახებ საჩივრების მიღებისას სახალხო დამცველი ვალდებულია გაუგზავნოს ისინი პროკურატურას, რათა მან შეამოწმოს მათი უტყუარობა, მიიღოს დროული ზომები კანონის საფუძველზე, ან გაუგზავნოს ისინი სასამართლო ხელისუფლების გენერალურ საბჭოს სარჩელის კონკრეტულ სახეზე დამოკიდებულებით. ყოველივე ეს არ უშლის ხელს სახალხო დამცველს მოიხსენიოს ეს საკითხები გენერალური კორტესებისადმი წარდგენილ ზოგად მოხსენებაში. ორგანული კანონის თანახმად, სახალხო დამცველი ვალდებულია იზრუნოს კონსტიტუციის პირველ განყოფილებაში განცხადებულ ადამიანის უფლებათა დასაცავად სამხედრო ადმინისტრაციის სფეროში, თუმცა ამასთანავე თავი უნდა აარიდოს ეროვნული თავდაცვის სარდლობის საქმეებში ჩარევას.

ესპანეთის ომბუდსმენი საჩივრის განსახილველად მიღების შემდეგ ატარებს შემაჯამებელ არაფორმალურ გამოძიებას მასში გადმოცემული ფაქტების გამოსარკვევად. ნებისმიერ შემთხვევაში სახალხო დამცველი ატყობინებს შესაბამის ორგანიზაციას ან ადმინისტრაციულ ქვედანაყოფს საქმის არსს, რათა მისმა ხელმძღვანელმა თხუთმეტი დღის ვადაში გაუგზავნოს მას წერილობითი ანგარიში. აღნიშნული ვადა შეიძლება გახანგრძლივდეს თუ სახალხო დამცველს ეს საჭიროდ მიაჩნია

არსებულ გარემოებათა გამო. პასუხისმგებელი სახელმწიფო მოსამსახურის ან მისი უფროსობის უარი მოთხოვნილ პირველადი პასუხის გაგზავნაზე, ან უგულისყურო დამოკიდებულება შეიძლება შეფასებულ იქნეს როგორც მტრული პოზიცია, რომელიც ხელს უშლის სახალხო დამცველის მოვალეობათა აღსრულებას, ამასთანავე, აღნიშნული ფაქტი დაუყოვნებლივ გახმაურდება და აისახება სახალხო დამცველის ყოველწლიურ, აუცილებლობის შემთხვევაში კი სპეციალურ მოხსენებაში გენერალური კორტესების წინაშე.

ორგანული კანონით გარანტირებულია უპირატესი და სასწრაფო წესით დახმარების აღმოჩენა სახალხო დამცველის მიერ წარმოებულ გამოძიებებსა და შემოწმებებში. საკუთარი ინიციატივით აღძრული საჩივრის ან საქმის შემოწმების და გამოძიების ეტაპზე სახალხო დამცველს, მის მოადგილეს ან რწმუნებულ პირს შეუძლიათ სახელმწიფო ადმინისტრაციის ნებისმიერ დაწესებულებაში ან ორგანოში, ასევე მათდამი დაქვემდებარებულ სამსახურთან დაკავშირებულ დაწესებულებებში თავისუფალი შესვლა აუცილებელი ცნობების შემოწმების, აუცილებელი პირადი შეხვედრების ჩატარების, საქმეებისა და მასალების შესწავლის მიზნით. ამ მიზნების გათვალისწინებით სახალხო დამცველს არ შეიძლება უარი ეთქვას ნებისმიერი ადმინისტრაციული საქმის, მასალებისა და დოკუმენტების მიღებაზე, რომლებიც ეხება გამოსაძიებელ საქმიანობას ან სამსახურს. როდესაც განსახილველი საჩივარი ეხება ადმინისტრაციის ორგანოებში მომსახურე პირებს და მათზე დაკისრებულ მოვალეობებს, სახალხო დამცველი აცნობებს ამ საჩივრის შესახებ მასთან დაკავშირებულ პირს და მის ზემდგომ უფროსს ან დაწესებულებას, რომელსაც ექვემდებარება ეს პირი. საქმესთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული ორგანოს მუშაკი ვალდებულია გააგზავნოს წერილობითი პასუხი და დაურთოს მას ყველა საჭირო დოკუმენტი და მოწმობა აღნიშნულ ვადაში, რომელიც შეადგენს სულ მცირე ათ დღეს. მხარის მიერ წარმოდგენილი შუამდგომლობის საფუძველზე ვადის გაზრდა დასაშვებია მხოლოდ ხუთი დღით.

გამოძიების პროცესში თანამდებობის პირის მიერ პირადი ჩვენებების სახით წარმოდგენილი ცნობები კონფიდენციალურ ხასიათს ატარებს, თუ სისხლის სამართლის პასუხისმგებლო-

ბის შესახებ კანონი სხვა რამეს არ ითვალისწინებს დანაშაულებრივ ქმედებათა შესახებ ფაქტების მხილების თაობაზე.

სახალხო დამცველს უფლება აქვს მოსთხოვოს საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლებს ყველა დოკუმენტის წარმოდგენა, რომელთაც იგი საჭიროდ მიიჩნევს თავის მოვალეობათა შესრულებისათვის, იმ დოკუმენტების ჩათვლით, რომლებიც კანონით განსაზღვრულია როგორც საიდუმლო. საიდუმლო შინაარსის დოკუმენტების წარმოდგენაზე უარის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს მინისტრთა საბჭო და მას ახლავს გადაწყვეტილების დამადასტურებელი მოწმობა. ერთობ მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ სახალხო დამცველის და მისდამი დაქვემდებარებული პერსონალის მიერ ჩატარებული გამოძიებანი, აგრეთვე პროცესუალური მოქმედებები ხორციელდება როგორც კერძო პირების ასევე ქვედანაყოფების და სხვა სახელმწიფო ორგანოების მიმართ სრული კონფიდენციალურობის პირობებში, რაც ხელს არ უშლის სახალხო დამცველს შეიტანოს მისი თვალსაზრისით აუცილებელი მოსაზრებანი გენერალური კორტესებისადმი მოხსენაბაში. თუ ჩატარებული გამოძიების შედეგად გაირკვა, რომ საჩივრის საფუძველი შექმნა თანამდებობის პირს მიერ თანამდებობის ბოროტად გამოყენებამ, შეცდომამ, დაუდევრობამ, გულგრილმა ან დისკრიმინაციულმა ქმედებებმა, სახალხო დამცველის უფლება აქვს წერილობით მიმართოს საქმესთან დაკავშირებულ პირს და შეატყობინოს თავისი აზრი ამ საკითხის შესახებ. იგივე რიცხვით დათარიღებულ დოკუმენტს, რომელშიც ჩამოყალიბებულია მისი აზრით, მიზანშეწონილი წინადადებები, სახალხო დამცველი უგზავნის საჯარო მოსამსახურის ზემდგომ უფროსს.

ესპანეთის ომბუდსმენის კომპეტენციის განხილვისას ყურადღებას იქცევს სახალხო დამცველისა და გენერალური პროკურორის თანამშრომლობა ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში. ასე მაგალითად; თუ, თანამდებობრივ მოვალეობათა შესრულებასთან დაკავშირებით სახალხო დამცველისათვის ცნობილი გახდა სავარაუდოდ დანაშაულებრივი ქმედებები ან ფაქტები, იგი დაუყოვნებლივ აცნობებს ამის შესახებ გენერალურ სახელმწიფო პროკურორს. გენერალური პროკურორი ვადღებულება ნებისმიერი გარემოების არსებობისას პერიოდულად მიაწოდოს სახალხო დამცველს ცნობები მისი

შუამდგომლობებით აღძრულ საქმეთა წარმოების შესახებ. გენერალური პროკურორი ვალდებულია აცნობოს სახალხო დამცველს ყველა შესაძლო ადმინისტრაციული დარღვევის შესახებ, რომლებიც პროკურატურისათვის ცნობილი გახდა საქმიანობის პროცესში.

აღსანიშნავია, რომ ქართველი სახალხო დამცველის მსგავსად ესპანეთის ომბუდსმენის საქმიანობაც ფაქულტატურულ ხასიათს ატარებს, მას შეუძლია საკუთარი ინიციატივით აღძრას საქმე ხელისუფლების ნებისმიერი ორგანოს, ნებისმიერი თანამდებობის პირის და სამთავრობო ორგანოების ნებისმიერი სამოქალაქო წარმომადგენლის წინააღმდეგ, მათ შორის ადგილობრივ დონეზეც, რაიმე წინასწარი წერილობითი სასარჩელო განცხადებების გარეშე.

ესპანეთის სახალხო დამცველის კომპეტენციის განხილვის დასასრულ უნდა აღინიშნოს, რომ ომბუდსმენის მოღვაწეობა არ წყდება გენერალური კორტესების სესიებს შორის პერიოდში და, აგრეთვე მათი დათხოვნის ან უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის შემთხვევაშიც. განსაკუთრებული ან სამხედრო მდგომარეობის რეჟიმის შემოღება არ წყვეტს სახალხო დამცველის საქმიანობას და არ აჩერებს მოქალაქეთა უფლებას მიმართონ ომბუდსმენს, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის 55-ე მუხლის დებულებებს.²⁷ ესპანეთის კონსტიტუციის 55-ე მუხლი უშვებს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა შეზღუდვას თუ, ქვეყანა იმყოფება საომარი და საგანგებო მდგომარეობის პირობებში, ან ტარდება საგამოძიებო მოქმედებები შეიარაღებული ბანდებისა და ტერორისტული ელემენტების მიმართ. თუმცა, ამავე მუხლის მეორე პუნქტის ბოლო აბზაცით გათვალისწინებულია სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა უკანონო და დაუსაბუთებელი შეზღუდვისათვის.

ს ა ზ რ ა ნ ბ ე თ ი

საფრანგეთის სახალხო დამცველის ანუ მედიატორის კომპეტენციას განეკუთვნება მოქალაქეებისგან საჩივრების მიღება სახელმწიფო ადმინისტრაციის ორგანოების, სახელმწიფო ტერიტორიული წარმონაქმნების და ნებისმიერი სხვა ორგანიზაციის არამართლზომიერი საქმიანობის შესახებ.

შუამავლის ინსტიტუტის დაწესების შესახებ 1973 წლის 3 ივნისის კანონის მეცხრე მუხლის მიხედვით, თუ შუამავალი თვლის, რომ საჩივარი დასაბუთებულია, იგი გამოთქვამს მისი აზრით, მიზანშეწონილ ყველა რეკომენდაციას სახელმწიფო ადმინისტრაციასა და მოქალაქეს შორის შექმნილ სიძნელეთა გადასალახავად, ხოლო თუ აუცილებელია – ნებისმიერ წინადადებას საქმეში მონაწილე დაწესებულების მუშაობის გასაუმჯობესებლად. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ თუ შემოსული საჩივრის საფუძველზე მედიატორი თვლის, რომ საკანონმდებლო ან სარეგლამენტო დადგენილებების შესრულება შექმნის არამართლზომიერ სიტუაციას, მას შეუძლია საქმესთან დაკავშირებულ უწყებას რეკომენდაციის სახით ურჩიოს ნებისმიერი გადაწყვეტილების მიღება, რომელიც საშუალებას იძლევა ნაპოვნი იქნას სამართლიანი გამოსავალი სიტუაციიდან, რომელშიც იმყოფება განმცხადებელი; შესთავაზოს კომპეტენტურ თანამდებობის პირს ნებისმიერი ზომების მიღება, რომელთაც მდგომარეობის გამოსწორებისათვის საჭიროდ თვლის, და შესთავაზოს მისი აზრით მიზანშეწონილი ცვლილებების შეტანა საკანონმდებლო და სარეგლამენტო ტექსტებში.

კომპეტენტურ ხელისუფალთა არყოფნისას მედიატორს შეუძლია თვითონ მიიღოს დისციპლინარული ზომები ნებისმიერი პასუხისმგებელი მოსამსახურის მიმართ, ხოლო თუ აუცილებელია სარჩელით მიმართოს დამსჯელ სასამართლო ორგანოებს. როგორც სხვა ქვეყნების ომბუდსმენებს საფრანგეთის სახალხო დამცველსაც არა აქვს სასამართლოში წამოწეული საქმის წარმოებაში ჩარევის ან სასამართლო გადაწყვეტილების საფუძვლის გადახედვის უფლება. მინისტრები და სახელმწიფო ორგანოთა ყველა ხელმძღვანელი ვალდებული არიან დახმარება აღმოუჩინონ შუამავალს მის საქმიანობაში. ამ მიზნით მათ შეუძლიათ ნება დართონ

თავიანთ ხელქვეითებს პასუხი გასცენ შუამავ ღის შეკითხვებს და გამოძახების შემთხვევაში გამოცხადდეს მასთან სასაუბროდ; ასევე დაავადონ საინსპექციო ორგანოებს შუამავლის მოთხოვნის საფუძველზე ჩაატარონ გამოძიებები და შემოწმებანი თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში.

საფრანგეთის რესპუბლიკის მედიატორის შესახებ კანონის მეცამეტე მუხლის თანახმად, მედიატორს უფლება აქვს შესაბამისი მინისტრის ან ხელისუფლების ორგანოსგან გამოითხოვოს განხილვის პროცესში მყოფ საქმესთან დაკავშირებული ყველა დოკუმენტი და მასალათა ერთობლიობა. ასეთ მოთხოვნაზე არ შეიძლება უარის თქმა დოკუმენტის ან მასალის საიდუმლოებისა და კონფიდენციალურობის საფუძველით, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა იგი ეხება ეროვნულ თავდაცვას, სახელმწიფო უშიშროებასა და საგარეო პოლიტიკას. პროფესიულ საიდუმლოებასთან დაკავშირებული კანონებისა და ნორმებისადმი პატივისცემის უზრუნველყოფის მიზნით, საფრანგეთის რესპუბლიკის მედიატორმა უნდა მიიღოს ყველა აუცილებელი ზომა, რათა მისი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემულ რომელიმე დოკუმენტში არაფერი იძლეოდეს იმ პიროვნების იდენტიფიკაციის შესაძლებლობას, ვისი ვინაობაც მის წინაშე ამ ფორმით გამჟღავნდა. მედიატორი წარუდგენს რესპუბლიკის პრეზიდენტს და პარლამენტს ყოველწლიურ მოხსენებას, რომელიც წარმოადგენს მისი საქმიანობის ანგარიშს.

შუამავალზე დაკისრებულ ამოცანათა შესასრულებლად აუცილებელი თანხები შეტანილია პრემიერ-მინისტრის ბიუჯეტში.

რ უ ს ე თ ი

რუსეთის ფედერაციაში ადამიანის უფლებების დარგში რწმუნებული თავისი მოვალეობების შესრულებისას დამოუკიდებელია და ანგარიშგაღებული არაა რომელიმე სახელმწიფო ორგანოს ან თანამდებობის პირის წინაშე (მუხლი 2).

რწმუნებული განიხილავს საჩივრებს სახელმწიფო ორგანოთა,

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა, თანამდებობის პირთა, სახელმწიფო მოსამსახურეთა გადაწყვეტილებების, ქმედებების და უმოქმედობის შესახებ, თუ განმცხადებელმა ეს გადაწყვეტილებები, ქმედებანი და უმოქმედობა უკვე გაასაჩივრა სასამართლო ან ადმინისტრაციული წესით, მაგრამ არ ეთანხმება მისი საჩივრის შესახებ მიღებულ გადაწყვეტილებებს. თუმცა, აქვე უნდა ითქვას, რომ რწმუნებული არ განიხილავს საჩივრებს რუსეთის ფედერაციის ფედერალური კრების პალატებისა და რუსეთის ფედერაციის სუბიექტების სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოების გადაწყვეტილებათა შესახებ.

ადამიანის უფლებათა სფეროში რწმუნებულს საჩივრის განხილვისას გამოსარკვევ გარემოებათა დადგენა – შემოწმებაში დახმარება სთხოვოს კომპეტენტურ სახელმწიფო ორგანოებს ან თანამდებობის პირებს. შემოწმების დავალება დაუშვებელია იმ სახელმწიფო ორგანოებზე და თანამდებობის პირებზე, რომელთა გადაწყვეტილებებს, ქმედებებს ან უმოქმედობას ეხება საჩივარი. რუსეთის ფედერაციის რწმუნებულს ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში უფლება აქვს შემოწმების ჩატარების მიზნით

- დაუბრკოლებლად შევიდეს სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა ორგანოში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში, დაესწროს მათი კოლექტიური ორგანოების სხდომებს, ასევე დაუბრკოლებლად მონიხსნოს საწარმოები დაწესებულებები და ორგანიზაციები ორგანიზაციულ-სამართლებრივი და საკუთრების ფორმების მიუხედავად, სამხედრო ნაწილები, საზოგადოებრივი გაერთიანებები;
- სახელმწიფო ორგანოებისაგან, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისაგან, თანამდებობის პირებისგან და სახელმწიფო მოსამსახურეებისგან მოითხოვოს და მიიღოს საჩივრის განხილვისათვის აუცილებელი ცნობები, დოკუმენტები და მასალები;
- მიიღოს განმარტებები თანამდებობის პირებისა და სახელმწიფო მოსამსახურეთაგან საჩივრის განხილვის პროცესში გამოსარკვევი საკითხების შესახებ;
- დამოუკიდებლად ან კომპეტენტურ სახელმწიფო ორგანოებთან, თანამდებობის პირებთან და სახელმწიფო მოხელეებთან ერთად ჩაატაროს სახელმწიფო ორგანოების, ადგილო-

ბრივი თვითმმართველობის ორგანოების ან თანამდებობის პირთა საქმიანობის შემოწმება;

- დაავალოს კომპეტენტურ სახელმწიფო დაწესებულებებს საექსპერტო გამოკვლევათა ჩატარება და საჩივრის განხილვის პროცესში გამოსარკვევი საკითხების შესახებ დასკვნის მომზადება;
- გაეცნოს სისხლის სამართლის, სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ საქმეებს სამართალდარღვევათა შესახებ, რომელთა მიხედვით მიღებული განაჩენები ან გადაწყვეტილებები კანონიერ ძალაშია შესული, ასევე წარმოებით შეწყვეტილ საქმეებს და მასალებს, რომელთა მიხედვით სისხლის სამართლის საქმეთა აღძვრას უარი ეთქვა.

საჩივრის განხილვის შედეგების თაობაზე რწმუნებულს უფლება აქვს:

- სახელმწიფო ორგანოს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ან თანამდებობის პირის გადაწყვეტილებებით, ქმედებებით ან უმოქმედობით დარღვეული უფლებების და თავისუფლებების დასაცავად განცხადებებით მიმართოს სასამართლოს, ასევე პირადად ან თავისი წარმომადგენლის მეშვეობით კანონით დადგენილი ფორმის შესაბამისად მონაწილეობა მიიღოს პროცესში;
- მიმართოს კომპეტენტურ სახელმწიფო ორგანოს შუამდგომლობით დისციპლინარული ან ადმინისტრაციული წარმოების აღძვრის თაობაზე იმ თანამდებობის პირის წინააღმდეგ, რომლის გადაწყვეტილებებში, ქმედებებში ან უმოქმედობაში შეინიშნება ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევა;
- მიმართოს სასამართლოს ან პროკურატურას შუამდგომლობით კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილების, სასამართლოს განაჩენის, სასამართლოს განჩინების, დადგენილების ან მოსამართლის დადგენილების შემოწმების შესახებ;
- გადასცეს თავისი მოსაზრებები (საბუთები) თანამდებობის პირს, რომელსაც პროტესტის შეტანის უფლება აქვს, აგრეთვე დაესწროს საქმის სასამართლო განხილვას ზედამხედველობის განხორციელების მიზნით;
- მიმართოს რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციურ სასამართლოს საჩივრით მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლე-

ბების ან თავისუფლებების დარღვევის შესახებ თუ კანონი რომელიც საქმეში იქნა გამოყენებული არღვევს ამ უფლებებს.

კანონი რწმუნებულს უფლებას ანიჭებს გამოაქვეყნოს მის მიერ მიღებული დასკვნა, ხოლო პერიოდულ ბეჭდვით გამოცემას, რომლის ერთ-ერთი დამფუძნებელთაგანი არიან სახელმწიფო ან მუნიციპალური ორგანოები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, სახელმწიფო საწარმოები, დაწესებულებები და ორგანიზაციები, ან რომელიც მთლიანად ან ნაწილობრივ ფინანსდება ფედერალური ბიუჯეტის ან რუსეთის ფედერაციის სუბიექტის ბიუჯეტის სახსრებიდან, უფლება არა აქვს უარი უთხრას რწმუნებულს დასკვნების ან სხვა დოკუმენტების გამოქვეყნებაზე.

მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევის შესახებ ინფორმაციის შესწავლის და ანალიზის, საჩივრების განხილვის შედეგების განზოგადების საფუძველზე რწმუნებულს უფლება აქვს:

- გაუგზავნოს სახელმწიფო ორგანოებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს და თანამდებობის პირებს თავისი შენიშვნები, რომლებიც ეხება მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების უზრუნველყოფას;
- მიმართოს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტებს წინადადებებით ფედერალურ კანონმდებლობაში და რუსეთის ფედერაციის სუბიექტების კანონმდებლობაში ცვლილებების და დამატებების შეტანის ან მათში არსებული ხარვეზების შევსების შესახებ, თუ იგი თვლის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, სახელმწიფო ორგანოების ან თანამდებობის პირთა გადაწყვეტილებები, რომელნიც არღვევენ მოქალაქეთა უფლებებსა და თავისუფლებებს, მიღებულია და სრულდება ფედერალური კანონმდებლობის და რუსეთის ფედერაციის სუბიექტების კანონმდებლობის საფუძველზე ან ამ კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზებითაა განპირობებული, ან იმ შემთხვევაში, თუ კანონმდებლობა ეწინააღმდეგება საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და რუსეთის ფედერაციის საერთაშორისო ხელშეკრულებებს.

მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების უხეში ან მასობრივი დარღვევის შემთხვევაში რწმუნებულს უფლება აქვს გააკეთოს მოხსენება სახელმწიფო სათათბიროს მორიგ სხდომაზე. რწმუნებული აღჭურვილია უფლებით, მიმართოს სახელმწიფო სათათბიროს წინადადებებით მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევის ფაქტების გამოძიების საპარლამენტო კომისიის შექმნის და საპარლამენტო მოსმენების ჩატარების შესახებ, ასევე უშუალოდ, ან თავისი წარმომადგენლის მეშვეობით, მონაწილეობა მიიღოს აღნიშნული კომისიის მუშაობაში ან მოსმენებში.

კალენდარული წლის ბოლოს რწმუნებული უზაჰანის მოხსენებას თავისი საქმიანობის შესახებ რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტს, ფედერაციის საბჭოს და სახელმწიფო სათათბიროს, რუსეთის ფედერაციის მთავრობას, რუსეთის ფედერაციის საკონსტიტუციო სასამართლოს, რუსეთის ფედერაციის უზენაეს სასამართლოს, რუსეთის ფედერაციის უზენაეს საარბიტრაჟო სასამართლოს და რუსეთის ფედერაციის გენერალურ პროკურორს. რწმუნებულს შეუძლია სახელმწიფო სათათბიროში რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეთა უფლებების და თავისუფლებების დაცვის ცალკეული საკითხების შესახებ სპეციალური მოხსენებების წარდგენა. რწმუნებულის ყოველწლიური მოხსენებები ექვემდებარება აუცილებელ ოფიციალურ გამოქვეყნებას „როსიისკაია გაზეტაში“, ცალკეული საკითხების შესახებ სპეციალური მოხსენებები რწმუნებულის გადაწყვეტილებით შეიძლება გამოქვეყნდეს „როსიისკაია გაზეტაში“ ან სხვა გამოცემებში.

ორგანული კანონის თანახმად, თანამდებობის პირები მოვალენი არიან უფასოდ და დაუბრკოლებლად მიაწოდონ რწმუნებულს გამოთხოვილი მასალები და დოკუმენტები, რომელიც აუცილებელია მისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად. გამოთხოვილი მასალები და დოკუმენტები უნდა გაეგზავნოს რწმუნებულს არა უგვიანეს 15 დღისა მოთხოვნის მიღების დღიდან, თუ თვით მოთხოვნაში არ არის მითითებული სხვა ვადა. სახელმწიფო ორგანო, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ან თანამდებობის პირი, რომელმაც მიიღო რწმუნებულის დასკვნა, რომელიც შეიცავს მის რეკომენდაციებს, მოვალენი არიან ერთი თვის განმავლობაში განიხილონ იგი და წერილობითი ფორმით

შეატყობინონ რწმუნებულს მიღებული ზომების შესახებ.

რწმუნებულის საქმიანობაში ჩარევას მის გადაწყვეტილებაზე გავლენის მოხდენის მიზნით, თანამდებობის პირთა მიერ ამ ფედერალური კონსტიტუციური კანონით დადგენილი მოვალეობების შეუსრულებლობას, ისევე როგორც რწმუნებულის საქმიანობისათვის წინააღმდეგობის გაწევას სხვა რომელიმე ფორმით, მოსდევს პასუხისმგებლობა, რომელსაც ადგენს რუსეთის ფედერაციის კანონმდებლობა.

ორგანული კანონით რწმუნებულს მინიჭებული აქვს უფლება უარი განაცხადოს ჩვენების მიცემაზე სამოქალაქო ან სისხლის სამართლის საქმის იმ გარემოებათა შესახებ, რომელნიც მისთვის ცნობილი გახდა თავისი მოვალეობების შესრულების დროს. აქვე უნდა აღინიშნოს ის გარემოება, რომ რწმუნებულს უფლება არა აქვს გაახმაუროს ცნობები განმცხადებლის და სხვა პირების ცხოვრების შესახებ, რომელნიც მისთვის საჩივრის განხილვის პროცესში გახდა ცნობილი, მათი წერილობითი თანხმობის გარეშე.

რუსეთის ფედერაციის სუბიექტში ადამიანის უფლებების დარგში და მისი აპარატის საქმიანობის დაფინანსება ხორციელდება რუსეთის ფედერაციის სუბიექტის სახსრებიდან.

6 0 დ ე რ ლ ა ნ დ ე ბ ა

ნიდერლანდების ეროვნული ომბუდსმენის კომპეტენცია ერთგვარი თავისებურებებით ხასიათდება. შემოსულ განცხადებას შეიძლება მსვლელობა არ მიეცეს ე.ი. არ დაიწყოს გამოძიება შემდეგ შემთხვევებში, თუ:

- საკითხი ეხება მთავრობის ზოგად პოლიტიკას, მათ შორის სამართლებრივ სფეროსთან დაკავშირებით, ან ექცევა შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს ზოგადი პოლიტიკის ჩარჩოებში;
- სადავო საკითხთან დაკავშირებული საპროცესო მოიქმედებები უკვე დაიწყო სასამართლო ორგანოში, რომელიც ადმინისტრაციული სამართლის დებულებით არ არის გათვალ-

ისწინებულები, ან არ არსებობს ამ ორგანოს გადაწყვეტილების სააპელაციო წესით გასაჩივრების შესაძლებლობა;

- სადავო საკითხებზე სასამართლო გადაწყვეტილება გამოტანილ იქნა ადმინისტრაციული სამართლის დებულებების შესაბამისად;
- გადასახადებთან დაკავშირებულ საკითხებზე ხელმისაწვდომია ადმინისტრაციული სამართლით გათვალისწინებული პროცედურა.

როდესაც გავეცანით ნიდერლანდების ეროვნული ომბუდსმენის დანიშვნის წესს გაირკვა, რომ პარლამენტის ზედა პალატის ვიცე – თავჯდომარის (თავჯდომარე არის მონარქი), ქვედა პალატის თავჯდომარისა და უზენაესი სასამართლოს ერთობლივი რეკომენდაციით ხდება კანდიდატურების წარდგენა, რაც იმას ნიშნავს, რომ პარლამენტის ქვედა პალატას არ შეუძლია დამოუკიდებლად წარადგინოს თავისი კანდიდატურა და შესაბამისად მას დაუჭიროს მხარი, აქედან გამომდინარე საპარლამენტო კონტროლი (ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის თვალსაზრისით) ადმინისტრაციაზე ომბუდსმენის მეშვეობით უკვე შეზღუდულია, მაგრამ როდესაც კანონმდებელი საუბრობს, რომ ომბუდსმენს უფლება არა აქვს გამოძიება დაიწყოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის იმ ფაქტებზე, რომლებიც დაკავშირებულია მთავრობის ზოგად პოლიტიკასთან, მათ შორის სამართლებრივ სფეროსთან, ან ექცევა შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს ზოგადი პოლიტიკის ჩარჩოებში... და როდესაც კანონმდებელი არ განსაზღვრავს, ან არავითარ განმარტებას არ იძლევა თუ, კონკრეტულად რას გულისხმობს „ზოგად პოლიტიკაში“, ვფიქრობ, საქმე გვაქვს რბილად რომ ვთქვათ, ისეთ იურიდიულ ტექნიკასთან, რომელიც საშუალებას იძლევა საჭიროებისამებრ შეიზღუდოს ნიდერლანდების სახალხო დამცველის ინსტიტუტის დამოუკიდებლობა სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში.

გამოძიების პროცესში ომბუდსმენი უფლებამოსილია მოიწვიოს ადმინისტრაციული ორგანო და გასაჩივრებულ მოქმედებაზე პასუხისმგებელი პირი, მოწმეები და განმცხადებელი. მოწვეული პირი ვალდებულია სახალხო დამცველს მიაწოდოს გამოძიებისთვის აუცილებელი ყველა ინფორმაცია და პიროვნულად წარსდგეს მის წინაშე. ანალოგიური მოვალეობები ეკისრება ნებისმი-

ერ ოფიციალურ ორგანოს, რომელიც თვითონ წევრებს რომელმა წევრმა უნდა შეასრულოს მისი მოვალეობები, თუ გამოძიებით განსზღვრული არ არის ერთი ან მეტი წევრის ვინაობა. მოწმეთა გარდა, ნებისმიერი მოწვეული პირი შეიძლება წარმოდგენილი იყოს ადვოკატით. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ „ეროვნული ომბუდსმენის შესახებ“ კანონის მეთვრამეტე მუხლის მეორე პუნქტის თანახმად, ომბუდსმენს უფლება არა აქვს მხარის წარმომადგენლად მიჩნევაზე უარი უთხრას პირს, რომელიც ეწევა იურიდიულ მომსახურებას, მაგრამ არ არის ადვოკატი ან იურისკონსულტი. ომბუდსმენის წინაშე გამოცხადების მოვალეობა არ ვრცელდება მინისტრებზე. თუ მინისტრი პერსონალურად არ გამოცხადდება, მან შეიძლება დანიშნოს წარმომადგენელი.

ნიდერლანდელ სახალხო დამცველს შეუძლია გასცეს განკარგულება, რომ ყოველმა მოწმემ მოსმენის წინ და თარჯიმანმა თავისი მოვალეობის შესრულების წინ წარმოთქვას ფიცი ან საზეიმო დაპირება. ასეთ შემთხვევაში, ისინი ფიცს ან საზეიმო დაპირებას წარმოთქვამენ ომბუდსმენის თანდასწრებით. მოწმე წარმოთქვამს ფიცს, რომ ილაპარაკებს მხოლოდ სიმართლეს და არაფერს სიმართლის გარდა, ხოლო თარჯიმანი იძლევა თავისი მოვალეობის ზედმიწევნით სწორად შესრულების დაპირებას. ექსპერტი კი მოვალეა იყოს მიუკერძოებელი და სრულყოფილად გამოიყენოს საკუთარი შესაძლებლობები.

ნიდერლანდების კანონით „ეროვნული ომბუდსმენის შესახებ“ უზრუნველყოფილია ომბუდსმენის წინაშე გამოძახებულ პირთა მგზავრობის და დროებითი საცხოვრებლის აგრეთვე გაცდენილ სამუშაო საათებთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება, მაგრამ თუ ჩვენების მისაცემად გამოძახებულია სახელმწიფო მოხელე, როგორც საჯარო მოსამსახურე, კანონის მიხედვით არ არის გათვალისწინებული მისთვის ხარჯების ანაზღაურება.

მინისტრის ან ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებლობის ფარგლებში საჯარო მოსამსახურის მიერ ჩადენილი ქმედებების შესახებ ინფორმაციის მოპოვება ომბუდსმენს შეუძლია მხოლოდ შესაბამისი მინისტრის ან ადმინისტრაციული ორგანოს საშუალებით.

„ეროვნული ომბუდსმენის შესახებ“ კანონის მეცხრამეტე მუხლის

მეოთხე პუნქტის თანახმად, სახალხო დამცველის მიერ მოწვეულ პირს უფლება აქვს უარი განაცხადოს ინფორმაციის გაცემაზე, რომლის საიდუმლოდ დაცვის მოვალეობა გათვალისწინებულია მისი თანამდებობით ან პროფესიით. საჯარო მოსამსახურეს შეუძლია ინფორმაციის გაცემაზე უარი თქვას თუ, ინფორმაციის შინაარსი ინფორმაციის საიდუმლოდ; ოების ან სახელმწიფო ინტერესების დაცვის შესახებ ნებისმიერ სხვა საკანონმდებლო აქტს ეწინააღმდეგება. თუმცა, ადმინისტრაციული ორგანო არ არის შეზღუდული გასაიდუმლოებული ინფორმაციის მიწოდებაში ომბუდსმენისათვის, თუკი ექნება ამ უკანასკნელის მხრიდან მისი საიდუმლოების დაცვის პირობა.

კანონმდებელმა ნიდერლანდელი ომბუდსმენი აღჭურვა ისეთი უფლებამოსილებით, რომელიც მას საშუალებას აძლევს გამოძიების პროცესში მიიღოს ექსპერტისა და თარჯიმნის დახმარება. კანონი იმპერატიულად ავალდებულებს ექსპერტად და თარჯიმნად გამოძახებულ პირებს გამოცხადდნენ სახალხო დამცველთან და გაუწიონ მას შესაბამისი მომსახურება. ექსპერტი და თარჯიმანი მოვალენი არიან საიდუმლოდ დაიცვან ინფორმაცია, რომელიც მათთვის მათი უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებით ცნობილი გახდა.

„ეროვნული ომბუდსმენის შესახებ“ კანონის 24-ე მუხლის მეორე და მესამე პუნქტები ერთობ ბუნდოვანი შინაარსისაა:

1. „ომბუდსმენს შეუძლია თუ იგი გამოძიების ინტერესებისათვის აუცილებლად მიიჩნევს, წინასწარი თანხმობის გარეშე შევიდეს ნებისმიერ დაწესებულებაში, იმ შენობის გარდა, სადაც ადმინისტრაციული ორგანო თავის ძირითად ფუნქციებს ახორციელებს. ადმინისტრაციული ორგანოს სამყოფელში მას შეუძლია შესვლა მხოლოდ ამ უკანასკნელის თანხმობით.
2. მინისტრებს უფლება აქვთ უარი უთხრან ომბუდსმენს განსაზღვრულ ადგილებში შეშვებაზე, თუ მ ა თ ი ა ზ რ ი თ ეს საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს უშიშროებას.“

ნიდერლანდელი სახალხო დამცველის ასეთი ფორმით უფლებრივი დატვირთვა შედეგიანობის თვალსაზრისით აზრს კარგავს. ვინაიდან, არ არის დაზუსტებული რა შეიძლება იყოს ადმინისტრაციული ორგანოს ძირითადი ფუნქცია, ან რამდენად შესაძლე-

ბელია, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს გაანჩნდეს არაძირითადი ფუნქციებიც?!

როდესაც კანონმდებელი ამბობს, რომ მინისტრებს უფლება აქვთ თავიანთი შეხედულებისამებრ გადაწყვიტონ ომბუდსმენის შემწეობა – არშეშვების საკითხი (შესაბამისად დოკუმენტაციაზე დაშვებაც) კანონით დაუდგენელ „განსაზღვრულ“ ადგილებში, ჩემი აზრით, გვრჩება მხოლოდ შემდეგი დასკვნების გამოტანის უფლება: როგორც უკვე აღინიშნა, ადმინისტრაციული ორგანო არ არის შეზღუდული გასაიდუმლებული ინფორმაციის მიწოდებაში თუკი, ექნება ომბუდსმენის მხრიდან საიდუმლოების დაცვის პირობა (მუხლი 19. მე-4 ნაწილი). ეს გარემოება შეიძლება ითქვას, რომ ნიდერლანდელი სახალხო დამცველის წისკვილზე ასხამს წყალს, მაგრამ უკვე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციულ ორგანოს თავის შეხედულებით შეუძლია უარი უთხრას უფლებათა დამცველს არა მხოლოდ ინფორმაციის გაცემაზე, არამედ თვით ადმინისტრაციული ორგანოს კუთვნილ შენობაში შესვლაზეც კი. ე.ი. სახეზე გვაქვს ნორმათა კოლიზია, ხოლო ომბუდსმენისა და ადმინისტრაციის უფლებამოვალეობათა დაუდგენლობა სამართლებრივ ურთიერთობებში საბოლოო ჯამში იწვევს ნიდერლანდების სახალხო დამცველის ინსტიტუტის არსისეული ფუნქციის (ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის სფეროში საპარლამენტო კონტროლი ადმინისტრაციაზე) დაკნინებას.

ეროვნული ომბუდსმენის შესახებ კანონის 25-ე მუხლის თანახმად, გამოძიების დასრულებამდე, ნიდერლანდელი სახალხო დამცველი მისი მსვლელობის შედეგებს წერილობით აცნობს დაინტერესებულ ადმინისტრაციულ ორგანოს, საჯარო მოსამსახურეს, რომლის საქმიანობაც იყო გამოძიების საგანი. ომბუდსმენი ადმინისტრაციულ ორგანოს, საჯარო მოსამსახურეს და განმცხადებელს შესაძლებლობას აძლევს მის მიერ დადგენილ დროში საკუთარი აზრი გამოხატონ გამოძიების შედეგებთან დაკავშირებით.

გამოძიების დასრულების შემდეგ აღმოჩენილ დარღვევებზე ნიდერლანდელი სახალხო დამცველის უმნიშვნელოვანეს რეაგირების საშუალებას წარმოადგენს მისი ყოველწლიური ანგარიში, რომელსაც აწვდის პარლამენტის ორივე პალატას. თუმცა,

ეროვნულ ომბუდსმენს შეუძლია გამოძიების დასრულებისთანავე თავისი დასკვნებისა და გადაწყვეტილების შესახებ აცნობოს პარლამენტის ორივე პალატას, ერთ-ერთი მათგანის თხოვნის საფუძველზე ან აუცილებლობის შემთხვევაში ამ გზით საპარლამენტო კომიტეტს ეძლევა აპელირების შესაძლებლობა პასუხისმგებელ მინისტრთან, ნიდერლანდების ადამიანის უფლებათა დამცველს რეგულარული კავშირი გააჩნია შესაბამის საპარლამენტო კომიტეტთან.

ეროვნული ომბუდსმენის კანონის 24-ე მუხლის პირველი ნაწილი ადგენს, რომ ნიდერლანდელი სახალხო დამცველის წერილობითი თხოვნის საფუძველზე, გამოძიების მიზნებისათვის მას წარედგინება განსაზღვრულ საკითხთან დაკავშირებით სამთავრობო დავალების შესრულებისას შედგენილი დოკუმენტები ან მათი ასლები. ჩემი აზრით, მითითებული ნორმის შინაარსში ასახული მექანიზმი ომბუდსმენს საშუალებას აძლევს ზედამხედველობა გაუწიოს მის მიერვე შემუშავებულ რეკომენდაცია – დავალებების შესრულებას ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ.

სახალხო დამცველის უფლებამოსილების არეალი ეს არის უმნიშვნელოვანესი ქვაკუთხედი ომბუდსმენის დამოუკიდებლობისა მმართველობის ორგანოთა სისტემისგან და მისი საქმიანობის ეფექტურობისა. საქართველოს სახალხო დამცველის კომპეტენციასთან დაკავშირებით უპირველესად აღსანიშნავია მისი მუშაობის ფაქულტატურული ხასიათი, რაც იმას ნიშნავს, რომ ქართველ ომბუდსმენს უფლება აქვს დამოუკიდებლად ანუ მოქალაქეთა საჩივრების გარეშეც შეამოწმოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა მდგომარეობა, მათი დარღვევის ფაქტები.

სახალხო დამცველი აღჭურვილია უფლებით მიმართოს წინადადებებით პარლამენტს კანონმდებლობის სრულყოფის მიზნით ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის სფეროში, მაგრამ სამწუხაროდ, საქართველოს სახალხო დამცველს არ გააჩნია საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, დამოუკიდებელი გამოძიების უფლება, დამოუკიდებლად დისციპლინარული ღონისძიებების გატარების უფლება იმ პირების მიმართ, რომლებმაც არ შეასრულეს სახალხო დამცველის კანონიერი მოთხოვნა, აგრეთვე ბრალდების წარდგენის უფლება, ქვეყნის უმაღლეს სასამართლო ინსტანციაში საქმის წარმოების უფლება, რაც

გააჩნია შვედეთის სახალხო დამცველს (ომბუდსმენს), რომელიც სხვა დანარჩენი ქვეყნების ინსტიტუტებისათვის წარმოადგენს კლასიკურ ნიმუშს.

საქართველოს სახალხო დამცველის კომპეტენციასთან შედარებით ესპანეთის სახალხო დამცველის უფლებამოსილება ერთობ სოლიდურად გამოიყურება. ვინაიდან, იგი სრულყოფილად ფლობს ყველა იმ მექანიზმს, რასაც შვედეთის ომბუდსმენი თავისი საქმიანობის განსახორციელებლად, გარდა საკანონმდებლო ინიციატივისა. ესპანელი სახალხო დამცველის მუშაობაც ფაქულტატურულ ხასიათს ატარებს, როგორც შვედეთისა და საქართველოსი.

საფრანგეთის სახალხო დამცველის „მედიატორის“ უფლებამოსილების განხილვისას კი გამოირკვა, რომ მას არ გააჩნია დამოუკიდებელი გამოძიების უფლება, ის შესაბამის ორგანოებს მიმართავს რომელიმე ადმინისტრაციულ რგოლში ინსპექტირების ჩატარებისათვის, კანონმდებელს მედიატორისთვის არ აქვს გათვალისწინებული სასამართლოში წამოწეული საქმის წარმოებაში ჩარევის ან სასამართლო გადაწყვეტილების საფუძვლის გადახედვის უფლება, არ გააჩნია საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება და მეტიც, მედიატორის საქმიანობა არ არის ფაქულტატურული ხასიათის. პრაქტიკულად, მედიატორისთვის ერთადერთი საშუალება კონკრეტულ ფაქტზე რეაგირებისა არის რეკომენდაციის გაგზავნა ადმინისტრაციის სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელობისადმი რომელთა მოქმედების მიზეზითაც შეიზღუდა ან დაირღვა ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები.

რუსეთის სახალხო დამცველის – „რწმუნებული ადამიანის უფლებების დარღვევაში“ კომპეტენციის განხილვისას გადავაწყდით ისეთ გარემოებას, რომელიც სერიოზულად სვამს სახალხო დამცველის ინსტიტუტის არსებობის აუცილებლობის საკითხს იმ სახით, როგორც ეს რუსეთშია. საქმე იმაში მდგომარეობს, რომ რუსეთის სახალხო დამცველს უფლება არა აქვს განიხილოს ხელისუფლების ორგანოების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე შესული საჩივრები (იხილავს მხოლოდ საჩივრებს მმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებების შესახებ), მიუხედავად იმისა, რომ რუსი სახალხო დამცველის „დამოუკიდებელი“ საქმიანობა

დაცულია იმუნიტეტით და აქვს კონსტიტუციური სარჩელით მიმართვის უფლება საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი და სხვა უფლებებიც, რომლებზეც უკვე გვქონდა საუბარი ვფიქრობ, რუსი სახალხო დამცველის როლი ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის სფეროში დაკნინებულია. იგივე შეიძლება ითქვას ნიდერლანდელი სახალხო დამცველის ინსტიტუტის შესახებ, რადგანაც კანონში ჩადებულია ისეთი იურიდიული მექანიზმები, რომლის საშუალებითაც ხელისუფლების სამივე შტოს ერთობლივი რეკომენდაციით წარდგენილი და შეიძლება ითქვას, დანიშნულ ომბუდსმენს შეუძლია გვერდი აუაროს მთავრობისათვის არასასურველი საჩივრის განხილვას.

§3. ომბუდსმენისადმი მიმართვის ფორმა

ს ა ქ ა რ თ ი ვ ე ლ ო

სახალხო დამცველის შესახებ საქართველოს კანონის მეთექვსმეტე მუხლის თანახმად, ომბუდსმენის მიერ დაინტერესებული პირისათვის გაწეული სამსახური უფასოა. განცხადება და საჩივარი კი, არ იბეგრება სახელმწიფო გადასახადით. ომბუდსმენი განცხადებისა და საჩივრის მიღების შემდეგ დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებას შემოწმების დაწყების თაობაზე. მიღებული გადაწყვეტილების შესახებ საქართველოს სახალხო დამცველი აცნობებს განმცხადებელს და იმ სახელმწიფო ორგანოს, თანამდებობის ან იურიდიულ პირს, რომლის ქმედებაც ან გადაწყვეტილებაც არის გასაჩივრებული. ორგანული კანონი საქართველოს სახალხო დამცველს ავალდებულებს აცნობოს განმცხადებელს საჩივრის შემოწმების შედეგები.

შ ვ ე ღ ე თ ი

შვედი ომბუდსმენისადმი მიმართვის ფორმა კანონში შემ-

დეგნაირად არის ჩამოყალიბებული:

- საჩივრები შეტანილ უნდა იქნეს წერილობითი სახით. თუ განმცხადებელს ხელთ აქვს დოკუმენტი, მნიშვნელოვანი საქმის გარკვევისა და გადაწყვეტისათვის, იგი თან უნდა დაერთოს საჩივარს;
- იძულებითი მოთავსების ადგილებში მყოფ პირს შეუძლია მიმართოს ომბუდსმენს მიუხედავად, წერილების ან სხვა დოკუმენტების გაგზავნის უფლების ნებისმიერი აღკვეთისა;
- სამდივნო ვალდებულია განმცხადებლის მოთხოვნით გასცეს ამ უკანასკნელისაგან საჩივრის მიღების დამადასტურებელი დოკუმენტი;
- ომბუდსმენებს შეუძლიათ საჩივრის ჩაბარება არქივში, თუ საქმის განხილვას არა აქვს დიდი მნიშვნელობა საზოგადოებრივი ან კერძო თვალსაზრით;
- თუ შეიძლება, რომ თავისი ხასიათიდან გამომდინარე, საჩივარში წამოჭრილი საკითხი გარკვეოს და განიხილოს სხვა თანამდებობის პირმა, გარდა ომბუდსმენისა ან იუსტიციის კანცლერისა, და თუ ამ პირს არ განუხილავს მოცემული საქმე, ომბუდსმენს შეუძლია მას განსახილველად გადასცეს საჩივარი;
- განმცხადებელს უნდა შეატყობინონ, რომ მისი საქმე განსახილველად გადაეცა თანამდებობის პირს.

მ ს კ ა ნ ე თ ი

ესპანეთის სახალხო დამცველს ყოველგვარი შეზღუდვის გარეშე შეიძლება მიმართოს ნებისმიერმა ფიზიკურმა ან იურიდიულმა პირმა, რომელსაც კანონიერი ინტერესი გააჩნია. მოქალაქეობა, საცხოვრებელი ადგილი, სქესი, არასრულწლოვანება, სუბიექტის იურიდიული უფლებაუნარობა, გამოსასწორებელ დაწესებულებებში ან იძულებითი მოთავსების ადგილებში ყოფნა, და ზოგადად ადმიმინისტრაციის ან საჯარო ხელისუფლების ორგანოებისადმი დაქვემდებარების ან მათზე დამოკიდებულების ნებისმიერი განსაკუთრებული ურთიერთობანი არავითარ შემთხვევაში არ აბრკოლებს სახ-

აღსო დამცველისადმი მიმართვას.

დეპუტატებსა და სენატორებს ინდივიდუალური წესით, საგამოძიებო კომისიებს ან სამოქალაქო უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვასთან დაკავშირებულ კომისიებს განსაკუთრებით, კონგრესს - სენატის სახალხო დამცველთან კავშირების ერთობლივ კომისიას უფლება აქვთ დასაბუთებული შუამდგომლობით სთხოვონ სახალხო დამცველს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გამოიძიოს და გამოამჟღავნოს სახელმწიფო ადმინისტრაციის ორგანოების მიერ განხორციელებული ის კონკრეტული აქტები, ქმედებები და გადაწყვეტილებები, რომლებიც ეხება მოქალაქის ან მოქალაქეთა ჯგუფის ინტერესებს.

ესპანეთის სახალხო დამცველისადმი მოქალაქეთა მიმართვის ფორმასთან დაკავშირებით აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ მიყენებული მატერიალური ზარალი ან სახალხო დამცველის მიერ ჩვენებების მისაცემად გამოძახებულ იმ კერძო პირთა მიერ გაწეული ხარჯები, რომელთაც საჩივარი არ შემოუტანიათ, ანაზღაურდება ომბუდსმენის ბიუჯეტიდან სათანადო გაფორმების შემდეგ.

ს ა ზ რ ა ნ ბ ე თ ი

მედიატორის ინსტიტუტის დაწესების შესახებ საფრანგეთის 1973 წლის კანონში ნათქვამია, რომ ნებისმიერ პირს, რომელიც თვლის, რომ მის საქმეში აღნიშნული დაწესებულება მოქმედებდა მასზე დაკისრებული საზოგადოებრივი ამოცანების საწინააღმდეგოდ, შეუძლია პირადი განცხადების გაგზავნა, რომლის მიზანია შეატყობინოს ამ საქმის შესახებ შუამავალს. განცხადება ეგზავნება დეპუტატს ან სენატორს, რომლებიც გადასცემენ მას შუამავალს, თუ მათი აზრით, იგი შეესაბამება მის კომპეტენციას და საჭიროებს გამოძიებას. ასამბლეის ექვსი მუდმივმოქმედი კომისიიდან ერთ-ერთის თხოვნით სენატის თავჯდომარეს, ან ეროვნული კრების თავჯდომარეს ასევე შეუძლიათ გადასცენ შუამავალს კრებისათვის წარდგენილი ნებისმიერი შუამდგომლობა. აქვე აუცილებ-

ბლად უნდა აღინიშნოს ის გარემოება, რომ განცხადების შეტანას წინ უნდა უსწრებდეს ქმედებანი ადმინისტრაციის ორგანოთა მისამართით.

ამგვარად, საფრანგეთის სახალხო დამცველისადმი მიმართვის ფორმა ერთგვარი თავისებურებებით ხასიათდება. იგი სრულიად განსხვავდება ომბუდსმენის კლასიკური მოდელისაგან, რომლის ამოსავალ დებულებას ომბუდსმენთან მოქალაქის ურთიერთობისა ბიუროკრატიული მომენტების გამორიცხვა წარმოადგენს. საფრანგეთში კი კანონის თანახმად, მედიატორს ანუ სახალხო დამცველს შეიძლება მიმართონ დეპუტატის ან სენატორის მეშვეობით, თანაც იმ პირობით, თუკი ეს უკანასკნელი მოცემულ განცხადებას მედიატორის განხილვის საგნად მიიჩნევს. ამასთანავე, სანამ მოქალაქე მედიატორს განცხადებით ან საჩივრით მიმართავს ვალდებულია ჯერ მმართველობის შესაბამის დაწესებულებას მიმართოს ე. ი. იმავე უწყების რომელიმე სტრუქტურულ ერთეულს სადაც მისი უფლებები დაირღვა.

აღნიშნული მოსაზრებიდან გამომდინარე საფრანგეთის კანონი მედიატორის ინსტიტუტის დაწესების შესახებ სერიოზულ გადასინჯვას მოითხოვს, ვინაიდან სახეზეა შუამავლობა შუამავალთან, რაც ომბუდსმენის კლასიკური მოდელის ძირითადი დებულებებისა და პრინციპებისაგან საკმაოდ შორსაა.

რ უ ს ე თ ი

ადამიანის უფლებების დარგში რწმუნებულის შესახებ ფედერალური კონსტიტუციური კანონის მიხედვით, რწმუნებული განიხილავს საჩივრებს სახელმწიფო ორგანოთა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა, თანამდებობის პირთა, სახელმწიფო მოსამსახურეთა გადაწყვეტილებების, ქმედებების ან უმოქმედობის შესახებ, თუ განმცხადებელმა ეს გადაწყვეტილებები, ქმედებები ან უმოქმედობა უკვე გაასაჩივრა სასამართლო ან ადმინისტრაციული წესით, მაგრამ არ ეთანხმება საჩივრის შესახებ მიღებულ გადაწყვეტილებებს. საჩივარი უნდა შეიცავდეს განმცხადებლის გვარს, სახელს,

მამის სახელს და მისამართს. მასში გადმოცემული უნდა იყოს იმ გადაწყვეტილებების ან ქმედებების (უმოქმედობის) არსი, რომელთაც განმცხადებლის აზრით დაარღვიეს ან შეიძლება დაარღვიონ მისი უფლებები და თავისუფლებები. საჩივარს უნდა ერთვოდეს მისი სასამართლო ან ადმინისტრაციული წესით განხილვის შედეგად გამოტანილ გადაწყვეტილებათა ასლები.

ორგანული კანონის მეცხრამეტე მუხლის თანახმად, იძულებითი მოთავსების ადგილებში მყოფ პირთა საჩივრები რწმუნებულის სახელზე არ ექვემდებარება შემოწმებას იძულებითი მოთავსების ადგილის ადმინისტრაციის მხრიდან და ოცდაოთხი საათის განმავლობაში უნდა გაეგზავნოს რწმუნებულს. საჩივრის მიღებისას რწმუნებულს უფლება აქვს:

- მიიღოს საჩივარი განსახილველად; – განუმარტოს განმცხადებელს ის საშუალებანი, რომელნიც ამ უკანასკნელმა შეიძლება გამოიყენოს თავისი უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად;
- გადასცეს საჩივარი სახელმწიფო ორგანოს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ან თანამდებობის პირს, რომელთა კომპეტენციაში შედის საჩივრის გადაწყვეტა არსის მიხედვით;
- უარი თქვას განსახილველად საჩივრის მიღებაზე.

კანონი რწმუნებულს ავალდებულებს ათი დღის ვადაში აცნობოს განმცხადებელს მიღებული გადაწყვეტილების შესახებ. საჩივრის განხილვის დაწყების შემთხვევაში რწმუნებული ასევე აწვდის ინფორმაციას სახელმწიფო ორგანოს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ან თანამდებობის პირს, რომელთა ქმედებებს (უმოქმედობას) ეხება საჩივარი. უარი განსახილველად საჩივრის მიღებაზე მოტივირებული უნდა იყოს და იგი არ ექვემდებარება გასაჩივრებას. ყურადღებას იმსახურებს ის გარემოება, რომ კანონის მეთვრამეტე მუხლის თანახმად, რწმუნებულისათვის გაგზავნილი საჩივარი თავისუფლდება სახელმწიფო ბაჟის გადახდისაგან.

ნ ი ღ ე რ ლ ა ნ დ ე ბ ი

ნიდერლანდების ეროვნული ომბუდსმენის შესახებ კანონის 12-ე მუხლის თანახმად, ნებისმიერ პირს უფლება აქვს წერილობითი განცხადებით ომბუდსმენისაგან შეიძლება მოითხოვოს ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთან დაკავშირებით კონკრეტულ საკითხზე ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედების სამართლიანობის გამოძიება, თუ ასეთი ქმედების ჩადენიდან ერთ წელზე მეტი არ არის გასული.

თუ ქმედების ჩადენიდან ერთი წლის განმავლობაში სარჩელი სასამართლოს ან ადმინისტრაციული სამართლის დებულებით გათვალისწინებულ რომელიმე სხვა ორგანოს წარედგინა, ერთწლიანი ვადა აითვლება იმ დღიდან, როცა სასამართლო გამოიტანს საბოლოო გადაწყვეტილებას, რომელიც გასაჩივრებას არ ექვემდებარება, ან საქმის წარმოების ყველა პროცედურა სხვა გზით დასრულდება.

ომბუდსმენისადმი განცხადების წარდგინებამდე განმცხადებელი ვალდებულია შესაბამის ორგანოს, დაწესებულებას, დეპარტამენტს, შესაბამის უწყებას ან საჯარო მოსამსახურეს მის წინააღმდეგ აღძრული საჩივრის შინაარსის შესახებ და მისცეს ამ ორგანოს ან საჯარო მოსამსახურეს თავისი თვალსაზრისის გამოხატვის შესაძლებლობა. თუ, ორგანოს ან მოსამსახურეს საჩივრის შესახებ ეცნობა, ქმედების ჩადენიდან ერთი წლის განმავლობაში, ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული ერთწლიანი ვადა ჩაითვლება მათი ინფორმირების დღიდან.

მეცამეტე მუხლის მიხედვით, ომბუდსმენი განცხადებას მისი მიღების ოფიციალურად დაფიქსირების შემდეგ უგზავნის კომპეტენტურ ორგანოს თუ, ადმინისტრაციული სამართლის შესაბამისად, განცხადებაში გასაჩივრებულ მოქმედებასთან დაკავშირებით კანონით დადგენილი სხვა რაიმე პროცედურა განმცხადებლისათვის ხელმისაწვდომია. ნიდერლანდელი სახალხო დამცველის მიერ განცხადების მიღების დღე განიხილება შესაბამის ორგანოში პროცედურის დაწყების დღედ. ადმინისტრაციული ორგანო ნებას აძლევს განმცხადებელს ოცდაათი დღის ვადაში (განცხადების წარდგენიდან) დაასრულოს ან შეასწოროს განცხადება და გადაიხადოს საქმის მოსმენისათვის გათვალისწინებ-

ული თანხა.

კანონმდებელი იმპერატიულად ადგენს განმცხადებლის საჩივრის შინაარსის კრიტერიუმებს, იმპერატიულად რადგანაც ამ მოთხოვნებიდან მცირედმა გადახვევამაც კი შეიძლება გამოიწვიოს ნიდერლანდელი ომბუდსმენის მიერ განცხადების მიუღებლობა. განცხადების ტექსტი უნდა შეიცავდეს:

- განმცხადებლის ვინაობას და მისამართს;
- გასაჩივრებელი მოქმედების რაც შეიძლება ნათელ აღწერას და ამ პირის ვინაობის დასახელებას, რომელმაც ეს ქმედება ჩაიდინა, ასევე იმ პირის ვინაობას და მისამართს, რომლის წინააღმდეგაც იყო მიმართული იგი;
- მიზეზებს, რომელთა გამოც განმცხადებელს თავისი საჩივარი სამართლიანად მიაჩნია;
- იმ პირის ვინაობას, რომელსაც ეცნობა საჩივრის შესახებ, ინფორმირების საშუალების აღწერას და აღნიშნული პირისაგან საკუთარი თვალსაზრისის გამოხატვის შემთხვევაში, ამ თვალსაზრისის დამადასტურებელ დოკუმენტს.

აქვე მიზანშეწონილად მიმაჩნია აღვნიშნო ის გარემოება, რომ ნიდერლანდების ეროვნულ ომბუდსმენს საკუთარი ინიციატივითაც შეუძლია დაიწყოს გამოძიება კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედების სამართლიანობის შესახებ (მუხლი 15).

ამგვარად, სხვადასხვა ქვეყნის სახალხო დამცველისადმი მიმართვის ფორმის განხილვის შემდეგ შეიძლება გარკვეული დასკვნების გამოტანა. კერძოდ, რაც შეეხება საქართველოს, შვედეთის, ესპანეთის, რუსეთისა და ნიდერლანდების სახალხო დამცველის ინსტიტუტებს მათ შორის მიმართვის ფორმაში რაიმე პრინციპული სხვაობა არ იკვეთება, საფრანგეთთან დაკავშირებით კი უნდა ითქვას, რომ ამ ქვეყანაში ომბუდსმენისადმი მიმართვის ფორმა საკმაოდ გართულებულია. იმისათვის რომ, განცხადებამ მედიატორამდე მიაღწიოს ჯერ დეპუტატმა ან სენატორმა უნდა გადაწყვიტოს ამ განცხადების მედიატორის კომპეტენციისადმი ქვემდებარეობის საკითხი, აქვე უნდა აღინიშნოს ის გარემოებაც, რომ განცხადების შეტანას წინ უნდა უსწრებდეს ქმედებანი ადმინისტრაციის ორგანოთა მისამართით, ე.ი. სახეზეა შუამავ-

ლობა შუამავალთან, რაც ომბუდსმენის კლასიკური მოდელის ძირითადი დებულებებისა და პრინციპებისაგან საკმაოდ შორსაა. მაშასადამე, საფრანგეთის სახალხო დამცველისადმი მიმართვის ფორმა სრულიად განსხვავდება ომბუდსმენის ინსტიტუტის სრულყოფილი მოდელისაგან, რომლის ამოსავალ დებულებას სახალხო დამცველთან ადამიანის ურთიერთობისას ბიუროკრატიული მომენტების გამორიცხვა წარმოადგენს.

სხვადასხვა ქვეყნების სახალხო დამცველის ინსტიტუტთა შედარებითმა ანალიზმა დაგვარწმუნა, რომ ისინი ცალ-ცალკე გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდებიან და შესაბამისად მეტ-ნაკლები დემოკრატიული ბუნებითაც გამოირჩევიან. ამდენად, სხვადასხვა ქვეყნის სხვადასხვა სახალხო დამცველებსაც ერთმანეთისგან განსხვავებული როლი და მნიშვნელობა ექნებათ თავიანთი სახელმწიფოების პოლიტიკური რეჟიმების ფორმირებაში.

მართალია, საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტი არ არის ისეთი იდეალური როგორც შევდეთის, მაგრამ იგი თავისი საკანონმდებლო შინაარსით, წმინდა იურიდიული ბუნებით და თუნდაც, როგორც ქვეყნის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პოლიტიკური ინსტრუმენტი ალბათ, ყველაზე უფრო ახლოს დგას სახალხო დამცველის სანიმუშო კლასიკურ მოდელთან.

დასკვნა

1. საქართველოში უფრო ადრე არსებობდა სახალხო დამცველის ინსტიტუტი ვიდრე შვედეთში(1713წ). ამის თქმის საფუძველს ქართული სამართლის ერთ-ერთი უნიკალური ძეგლი „ხელმწიფის კარის გარიგება“ იძლევა, რომელიც შედგენილი უნდა იყოს არაუადრეს მეცამეტე საუკუნის ბოლოსა და არაუგვიანეს მეოთხმეტე საუკუნის დასაწყისში.
2. ვაკეთებთ რა, თამარის დროინდელ საქართველოს პოლიტიკის რეფლექსურ ანალიზს, რომელიც პოლიტიკურ იდეოლოგიას და პოლიტიკურ ფსიქოლოგიას გულისხმობს, შეგვიძლია თამამად განვაცხადოთ, რომ მეორემეტე საუკუნეში საქართველოს მოსახლეობა თავისი საზოგადოების პროგრესულ ნაწილთან ერთად მზად ყოფილა სერიოზული რეფორმებისათვის. ამ აზრს კიდევ უფრო მეტ სიმტკიცეს ჰმატებს ის გარემოება, რომ თამარ მეფის მიერ აღკვეთილ იქნა „საქართველოს პრაქტიკაში, როგორც სიკვდილით დასჯა, ისე ყველა სხვა სახე სხეულის დაზიანებისა“. დამეთანხმებით, შუა საუკუნეებში სხვა ქვეყნებისათვის მსგავსი ფაქტის ჰიპოთეტური არსებობაც კი წარმოუდგენელი იყო. ხოლო, ანალიზის ინსტიტუციონალური მიდგომით, რომელიც პოლიტიკური ინსტიტუტების მთელ სისტემას შეისწავლის, მხოლოდ შემდეგი დასკვნის გამოტანა შეიძლება: საქართველოს საუკუნეთა სიღრმიდან პარლამენტარიზმის ნიშნები მოჩანს და ქვეყნის ფეოდალურ რესპუბლიკად შექმნის მცდელობის მომენტიც ფიქსირდება.
3. „ხელმწიფის კარის გარიგებით“ დადგენილია ხელისუფლების თითოეული ორგანოს უფლება – მოვალეობათა მკაცრი რეგლამენტაცია, მათი ფუნქციების ერთმანეთისაგან გამოჯვნა და გაერთიანება ერთი გარკვეული ნიშნის – ცენტრალიზაციის საფუძველზე გვაფიქრებინებს იმას, რომ სახეზეა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი. ამის შემდეგ, საუბარი შეიძლება ამ ისტორიული ძეგლის არა მარტო, როგორც უბრალო მნიშვნელობის საკანონმდებლო დოკუმენტზე არამედ, როგორც ქვეყნის ძირითად კანონზე.
4. სხვადასხვა ქვეყნების სახალხო დამცველის ინსტიტუტთა შედარებითმა ანალიზმა დაგვარწმუნა, რომ ისინი ცალ-ცალკე გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდებიან და შესაბამისად მეტ-ნაკლები დემოკრატიული ბუნებითაც გამოირჩე-

ვიან. ამდენად, სხვადასხვა ქვეყნის სხვადასხვა სახალხო დამცველებსაც ერთმანეთისაგან განსხვავებული როლი და მნიშვნელობა ექნებათ თავიანთი სახელმწიფოების პოლიტიკური რეჟიმების ფორმირებაში.

5. ადვილი შესაძლებელია დემოკრატიული თეორიის ერთ-ერთი ამოსავალი დებულების განვითარებას ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა შესახებ სერიოზული წინააღმდეგობები შეჰქმნოდა პრაქტიკული თვალსაზრისით, რადგანაც არსებობს დაუბალანსების მომენტი ისეთ მაღალ ღირებულებებს შორის როგორცაა სახელმწიფოებრიობის დაცვა და დემოკრატიის უზენაესი პრინციპები. ეჭვს არ იწვევს ის გარემოება, რომ მძიმე სოციალური პირობების ფონზე ეროვნული ინტერესების დასაცავად გაძლიერებული სახელმწიფო ჩინოვნიკური ინსტიტუტის მიერ აუცილებლად შეიღაცებოდა სახელმწიფო ადმინისტრაციასთან სამართლებრივი ურთიერთობისას რიგითი მოქალაქეების უფლებები და თავისუფლებები. გარდა ამისა, არ დაგვავიწყდეს რომ ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ხარისხი, მდგომარეობა დამოკიდებულია ქვეყანაში საწარმოო ძალების განვითარების დონეზეც.
6. ახალხო დამცველის ინსტიტუტი საქართველოში წარმოიშვა სერიოზული პოლიტიკური წინააღმდეგობებით გამოწვეულ მძიმე ეკონომიკურ ფონზე. ინსტიტუტის ჩასახვის ეს პერიოდი გამოირჩეოდა ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა მასობრივი დარღვევებით, რის გამოც, ომბუდსმენმა უკვე როგორც სოციალურმა მოვლენამ ერთ-ერთ მიზნად ადმინისტრაციასა და მოქალაქის ურთიერთობის რეგულაცია იტვირთა. საჯარო ხელისუფლებისა და რიგითი ადამიანის ურთიერთობის სამართლებრივი რეგულაციის პროცესი კი იქცა კანონზომიერ ეტაპად საზოგადოდ, სამართლებრივი კულტურის განვითარების თვალსაზრისით.
7. მიუხედავად, კანონით დადგენილი ომბუდსმენის საქმიანობის ვიწრო პროფილისა, სახალხო დამცველის ინსტიტუტი მაინც ინარჩუნებს იურიდიული ბუნების მრავალსახოვნობას.
8. 212 წელს ქრისტეს დაბადებიდან კარაკლას იმპერატორობის დროს რომის იმპერიაში შემოდებულ იქნა მოქალაქეობის ცნება. რომის მოქალაქეობა ადამიანის თავისუფლების სინონიმად გამოიყენებოდა და სამოქალაქო უფლებები მხოლოდ რომის მოქალაქეებს მიენიჭებოდათ. ჩემი აზრით, მოცემული ისტორიული ფრაგმენტი უნდა იყოს დღევანდელი

სამოქალაქო საზოგადოების თეორიის საფუძველი, რომელსაც უდავოდ გააჩნია იურიდიული ბუნება.

9. პოლიტიკური გაგებით სამოქალაქო საზოგადოება თვისობრიობაში ისეთი საზოგადოებაა, რომელიც მეტ-ნაკლებად გამორიცხავს ცივილიზაციათა კონფლიქტს და უზრუნველყოფს ეთნოსთა ერთმანეთთან შეთავსებადობას კულტურულ და ტრადიციულ ასპექტებში, ე.ი. (მოდერნისტული) სამოქალაქო საზოგადოების თეორიის მიზანს წარმოადგენს მოსპოს ერისა თუ ეთნოსის განმასხვავებელი ნიშნები, ან მოახდინოს მათი ერთმანეთთან დაახლოება, ხოლო შემდეგ კი – მათი იდენტიფიკაცია.
10. პოლიტიკური თვისობრიობის მატარებელი სამოქალაქო საზოგადოებაც გარკვეულ კატეგორიებად იყოფა, რომელთა ცნებებიც ჩემი აზრით, შეიძლება შემდეგნაირად ჩამოყალიბდეს: პირველი, – ტრადიციული სამოქალაქო საზოგადოება ეს არის საზოგადოებრივი ურთიერთობების ისეთი სისტემა, რომელიც არ ახდენს საზოგადოების დეიდოლოგიზაციას და საზოგადოებას უნარჩუნებს ეროვნულ-კულტურულ თვითმყოფადობას და მეორე, – ე.წ. მოდერნისტული სამოქალაქო საზოგადოება რომელიც თავისი „ფილოსოფიით“ მოწოდებულია შექმნას მოდულური ადამიანი მხოლოდ და მხოლოდ იმ მოტივით, რომ მან შეძლოს მონაწილეობის მიღება სხვადასხვა არასამთავრობო ინსტიტუტების ფუნქციონირებაში.
11. მსჯელობა იმის შესახებ რომ, თითქოს მხოლოდ მოდერნისტულ სამოქალაქო საზოგადოებებში აქვთ ადამიანებს შესაძლებლობა გაერთიანდეს სხვადასხვა ასოციაციებში ვფიქრობ უსაფუძვლოა. ვინაიდან, თანამედროვე მსოფლიოში არსებობენ უაღრესად ტრადიციული და მტკიცე ეროვნული იდეოლოგიის მქონე სახელმწიფოები, რომელთა მოქალაქეებზეც ვერავინ იტყვის, რომ ისინი მოკლებულნი არიან საშუალებას განახორციელონ თავიანთი უფლებები და თავისუფლებები (მაგ. ინგლისი, მონაკო, საბერძნეთი, ისრაელი...)
12. ერთიან იდეოლოგიურ ღირებულებებზე ორიენტაციას უნდა მოესპო კონფორტაციის ელემენტები, მაგრამ ბიპოლარული სისტემა გარდაიქმნა მულტიპოლარულ სისტემად და წარმოიშვა იდეოლოგიური დილემა, რამაც ხელი შეუწყო ახალი ტიპის განსხვავებულობის შეგრძნების ჩამოყალიბებას. კერძოდ, სამოქალაქო საზოგადოების თეორია შეივსო რ ე გ ი
ო ნ ა ლ უ რ ი ს ო ლ ი დ ა რ ო ბ ი ს იდეოლოგიური

- ელემენტებით.
13. დემოკრატიის თეორიის თანახმად, დემოკრატიულ სახელმწიფოში ხელისუფლების შექმნის წყაროს წარმოადგენს ხალხი. წარმომადგენლობითი ორგანოები და თანამდებობის პირები აირჩევიან, მმართველობითი სისტემა კი დეცენტრალიზებულია, მაგრამ წარმოვიდგინოთ ეკონომიკურად განუვითარებელი ქვეყანა, საკუთარ ტერიტორიებზე არსებული კონფლიქტებით, რომელსაც გააჩნია უადრესად დემოკრატიული ნორმატიული ბაზა რომელშიც არ არის გამოკვეთილი არსებული ფორმაციისათვის ადეკვატური დემოკრატიის თეორიის პრიორიტეტული ღირებულებები და ასეთი პირობა სახელმწიფოში აუცილებლად შექმნის ერთგვარ ანარქიას, რომელსაც შეიძლება ა ს ი მ ე ტ რ ი უ ლ ი დ ე მ ო კ რ ა ტ ი ა ვუწოდოთ, რადგან დემოკრატიის ფასეულობების იმპლანტაცია გონივრული შერჩევისა და საკანონმდებლო რეგულაციის გარეშე იწვევს მათ წინააღმდეგობაში მოსვლას ერთმანეთთან. ასიმეტრიული დემოკრატია კი წარმოადგენს კარგ საფუძველს ავტორიტარიზმის, კორუფციისა და ექსტრემისტული განწყობის ჩამოყალიბებას.
 14. დემოკრატიული პლურალიზმის პირობებში სახელმწიფოს შეიძლება ჰქონდეს მხოლოდ ის სუვერენიტეტი, რომელიც მოიცავს საგარეო ფუნქციის განხორციელებას. ნიშანდობლივია ის გარემოება, რომ არსებული წინააღმდეგობა დემოკრატიული პლურალიზმისა და სუვერენიტეტის განხორციელებისა ქვეყნის შიგნით მხოლოდ თეორიულად არსებობს. ვინაიდან, პრაქტიკულად კონკურენცია ამ ორ ცნებას შორის ხანმოკლეა და ერთ-ერთის დამკვიდრებით მთავრდება. ეფიქრობ, ამ ფორმალური წინააღმდეგობის იურიდიული რეგულირება პოზიტიურ იმპულსს შესძენს საქართველოს პოლიტიკური რეჟიმის ფორმირებას.
 15. პროცედურული დემოკრატიის განვითარებამ უფრო მეტი მხარდაჭერა უნდა ჰპოვოს სახელისუფლო წრეებში, რადგანაც ის უფრო ახლოს დგას დემოკრატიის კლასიკურ განმარტებასთან – „ხალხის მმართველობა“ და დაფუძნებულია გადაწყვეტილების მიღების ნათელ, კარგად გააზრებულ წესებზე.
 16. დემოკრატიის ინსტიტუციური მოდელების უწესრიგო დანერგვა ან როცა, დემოკრატიული ფასეულობები არ ემორჩილება თუნდაც, ერთ-ერთი დემოკრატიული მოდელის სისტემას, მაშინ არსებული წინააღმდეგობანი დემოკრატიულ

ინსტიტუტებს შორის უფრო ღრმავდება და იქმნება ერთგვარი ანარქია, რის შედეგადაც ხდება დემოკრატიული რეჟიმის დევალვაცია. მეტიც, დემოკრატიული თეორიის უაღრესად ცივილურ ღირებულებათა ერთნაირად, ერთ დროისეულ განზომილებაში გამოყენებამ შესაძლოა სახელმწიფოს სუვერენიტეტი შელახოს და თვით, დემოკრატიაც ადვილად შეცვალოს ტოტალიტარიზმით.

17. ჩვენს მიერ განხილული დემოკრატიის ინსტიტუციური მოდელები და დემოკრატიის სხვა ფასეულობანი დღევანდელი საქართველოსათვის არც ერთი არ არის უცხო. მათი უწესრიგო დანერგვა ხდება და არავითარ საკანონმდებლო რეგულაციას არ ექვემდებარება.
18. სახალხო დამცველი როცა მიმართავს კონკრეტულ ღონისძიებებს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში ცვლილებების შესატანად ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების მდგომარეობის გამოსწორების მიზნით, ამით კიდევ ერთხელ დასტურდება თანამედროვე ცივილურ ურთიერთობებში პროცედურული დემოკრატიის უპირატესობა, რომელიც თვისობრივი შინაარსიდან გამომდინარე არსისეულ დემოკრატიასთან (არსისეული დემოკრატია მხოლოდ განზოგადებულ ღირებულებებს ეყრდნობა) შედარებით თითქმის მთლიანად გამორიცხავს დემოკრატიის ფასეულობებით მანიპულირებას კერძო ინტერესების სასარგებლოდ პოლიტიკური ლიდერებისა და სახელმწიფო მოხელეების მიერ.
19. სახალხო დამცველის როლსა და მნიშვნელობას საქართველოს პოლიტიკურ რეჟიმში განსაზღვრავს შემდეგი გარემოებების ერთობლიობა:
 - ომბუდსმენს გააჩნია საკუთარი, დამოუკიდებელი როლი დემოკრატიული რეჟიმის ფორმირებაში;
 - ომბუდსმენი თავისი ინსტიტუციური მნიშვნელოვანებით პოზიტიურ ზეგავლენას ახდენს სამართლებრივი კულტურის ჩამოყალიბებაზე;
 - ომბუდსმენი საკუთარ პრაქტიკულ გამოცდილებაზე დაყრდნობით განსაზღვრავს ქვეყნისათვის ოპტიმალურ, დემოკრატიული თეორიის ერთ-ერთ მოდელს;
 - ომბუდსმენი აფერხებს კონფრონტაციის პროცესს დემოკრატიის ინსტიტუციურ ღირებულებებს შორის;

- ომბუდსმენი შეიმუშავებს ერთგვარ ჯერარსს მართლშეგნების კულტურის ამაღლებისა და საზოგადოებრივი ცნობიერების განვითარების საქმეში.

ბამოყენებული ლიტერატურა

მონობრაფიები და სახელმძღვანელოები:

1. ლ. ალექსიძე, თანამედროვე საერთაშორისო სამართალი, თბილისი, 2001 წ.
2. ალვარო ხილ-რობლესი, საპარლამენტო კონტროლი ადმინისტრაციასზე (ომბუდსმენის ინსტიტუტი), მოსკოვი, 1997 წ.
3. ამერიკული დემოკრატია, თბილისი, 1995 წ.
4. ვ. გაული, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში 1993-1995 წლებში, თბილისი, 2002 წ.
5. ა. დემეტრაშვილი მსოფლიო ქვეყნების კონსტიტუციები, თბილისი, 1992 წ.
6. ი. დოლიძე, ქართული სამართლის ძეგლები წიგნი II, თბილისი, 1965წ.
7. გ. ერემოვი, საქართველოს სსრ კონსტიტუციური აქტების კრებული (1921-1978), თბილისი, 1982წ.
8. გ. ინწკირველი, სახელმწიფოსა და სამართლის თეორია, თბილისი, 1997წ.
9. ო. მელქაძე, საუბრები ქართულ კონსტიტუციაზე, თბილისი, 1996წ.
10. ფილიპლოვო, თანამედროვე დიდი დემოკრატეები, თბილისი, 2002წ.
11. ო. მელქაძე, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი წიგნი I, თბილისი, 1996წ.
12. ო. მელქაძე, სახელმწიფო კონტროლი თეორია, პრაქტიკა პერსპექტივა წიგნი IV, თბილისი, 1996წ.
13. ო. მელქაძე, ო. მახარაძე, პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2001წ.
14. ი. რეხვიაშვილი, ჯ. ჯალიაშვილი, ვ. ხოჭოლავა, პოლიტოლოგია დამხმარე სახელმძღვანელო ნაწილი I, თბილისი, 1991წ.
15. ი. რეხვიაშვილის რედაქციით, პოლიტიკა პოლიტიკური აზრის კვინტესენცია, თბილისი, 1999წ.
16. ი. სურგულაძე, ქართული სამართლის ძეგლები, თბილისი, 1970წ.
17. ი. სურგულაძე, ნარკვევები საქართველოს სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორიისათვის ტომი II, თბილისი, 1965წ.

18. გ. უტიაშვილი, საქართველოს კონსტიტუციური წყობა (1921-1994), თბილისი, 1995წ.
19. პ. ცნობილაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1996 წ.
20. ზ. ჯინჯოლავა, საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტი, თბილისი, 1993წ.
21. ივ. ჯავახიშვილი, თხზულებანი თორმეტ ტომად ტ. VI, თბილისი, 1982წ.
22. ივ. ჯავახიშვილი, ქართული სამართლის ისტორია წიგნი I და წიგნი II, ტფილისი, 1929წ.
23. ენდრიუ ჰეივუდი, პოლიტიკური იდეოლოგიები, მესამე გამოცემა, თბილისი, 2004წ.
24. Академия наук украинской ССР, институт государства и права, идеологическая борьба в современном мире, Киев, 1985г;
25. Академия наук СССР, институт государства и права, конституционное право развивающихся стран общество власть личность, Москва, 1990г;
26. В. В. Бойцова, защита прав человека и гражданина мировой опыт, Москва, 1962г;
27. Вышинский А. Я., Вопросы теории государства и права, Москва, 1949;
28. Эрнест Геллнер, Условия свободы Гражданское и его исторические соперники, москва, 1998;
29. Еллинек Г, Общее учение о государстве, СПб, 1903;
30. Капрелетти М, Кохен В, Сравнительное право, Ленинград, 1979;
31. Г. Р. Матин, Х. Шуманн, Западня глобализации атака на процветание и демократию, Москва, 2001;
32. Н. П. Рагозин, Права человека в современном мире, Донецк, 1995г;
33. Н. Н. Разумович, Испания Конституция и законодательные акты, Москва, 1982г;
34. М. М. Степанов, Конституция и политика, Москва, 1984г;
- 35ю Туманов В. А., Буржуазная правовая идеология, Москва, 1985;
- 36ю Н. Ю. Хаманева, Уполномоченный по правам человека защитник прав граждан, Москва, 1998г;

37. Sous la direction de Serge Cordellier, le dictionnaire historique et géopolitique du 20^e siècle, Paris, 2002.
38. Gustave – Nicolas Fischer, la psychologie sociale, Editions du Seuil, 1997 ;
39. Sous la direction de Edward Goldsmith et Jerri Mander, le proces de la mondialisation, librairie Artheme Fayard pour l' édition française, 2001 ;
40. Andre Legrand, l' Ombudsman Scandinave, études comparees sur le control de l' administration, Paris, 1970 ;
41. Lorrentz Vogel, la reforme de la procedure administrative suedoise – RISA, 1974 ;

სამეცნიერო სტატიები და მოხსენებები:

42. ერნესტო გალინა, ადამიანის უფლებები და ახალი მსოფლიო წესრიგი, ჟურნალი სამართალი, 1994წ.
43. პარლამენტის უწყებანი №10, 05. 03. 1998წ;
44. დავით სააკაშვილი ომბუდსმენის ინსტიტუტი – ადამიანის უფლებათა დაცვის გარანტი, პარლამენტის უწყებანი №33-34; 31.07.97წ;
45. ი. სურგულაძე, „ექვთიმე თაყაიშვილი და ქართული სამართლის ისტორია“, ჟურნალი „სამართალი“ №1, 1965 წ ;
46. ზაურ ჯინჯოლავა, საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოები, გაზეთი „ცხოვრება და კანონი“ №6-7, 1992წ;
47. საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 1998 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ;
48. საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2001 წლის პირველი ნახევარი;
49. საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ 2001 წლის მეორე ნახევარი;
50. საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ 2002 წლის პირველი ნახევარი;

კომენტარები და საკვალეფიკაციო ნაშრომები:

51. რენე დავიდი, თანამედროვეობის ძირითადი სამართლებრივი სისტემები, თბილისი, 1993წ;
52. ვ. ერქომაიშვილი, რა არის სამოქალაქო საზოგადოება ?, თბილისი, 1997 წ.
53. დომინიკ კოლა, პოლიტიკური სოციოლოგია, თბილისი, 1999;
54. პ. რეკვავა, რ. კუსიანი, ადგილობრივი ხელისუფლების განხორციელების ფორმები და საზღვარგარეთის ქვეყნებში და საქართველოში, თბილისი, 2002 წ;
55. სამოქალაქო საზოგადოება, სამოქალაქო განვითარების საერთაშორისო ცენტრი, თბილისი 1998;
56. სამოქალაქო საზოგადოება, ბროშურების სერია ჟურნალისტებისათვის, საზოგადოების კვლევის ცენტრი, თბილისი, 2000;
57. ლადო ჭანტურია, შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში, თბილისი, 1997;
58. ვაცლავ ჰაველი, ძალა უძალოთა, მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, თბილისი, 1995;

შეზღვევები:

59. [http://www.Euro – ombudsman](http://www.Euro-ombudsman);
60. 58. <http://mediateur.Free.Fr>.

A Short Summary

INTRUDUCTION

Nowadays the research and definition of the role and importance of the Ombudsman in Georgian realities is very actual in its first stage of its governmental development, there are a lot of examples of forming of different kinds of democratic institutions or values. Even the Law “about the parliamentary attorney” was adopted in recent years (on 16 of may, 1996). Therefore it would be interesting to consider the legal nature of the Georgian Ombudsman, together with the process of democratization in Georgia. A lot of interesting questions are discussed in this work: forming the civil societies, the problem of contradiction between the democratic theory of institutional values, if there is existed the identical organ with same functions as the Institute of Ombudsman in Georgian History of State and Law, the comparative analysis of modification of Institute of the Ombudsman, which gives us the possibility to make conclusions of adopting the concrete suggestions how to improve the Georgian Model f the Ombudsman.

Besides, one of the criterion of estimating the realization of democratic principles is considered the study of the sphere of competence of the Ombudsman and generalization if the results of its activities.

Chapter one “ the Institute of Ombudsman and the realities from the Georgian History Of State Law” – consists of three paragraphs in which are observed the first frames of parliamentarism in Georgia, the identity of “Saadjo Kari” and the Institute of Ombudsman.

In the first paragraph – “ The Development of the Georgian Institute of Ombudsman” is discussed about the actuality of the Institute. In Georgia it is considered as absolutely new form of human rights’ innate real protection, which according to the concept recently actualized in jurisprudence, first appeared in 1713 in Sweden and in 1809 was confirmed as a governmental unity. It was born during the period when the king equally controlled both the public employees and the activities of the judges. But in 1713 the King Carl XII united those two posts and established the Institute of “Konugest Osta”, which was under the king’s competence till the year of 1809. After the king’s death the absolute monarchy was overturned which caused the establishment of the institute of the Ombudsman.

In the second paragraph- “The first contours of parliamentarism in Georgia” is discussed the important social-political events in Middle Age Georgia, is also characterized the way of governing in the XII-XIII centuries. The analyses of the processes before the period when “The Agreement of Royal Court is very interesting for me in order to neglect some scientists’ opinion who don’t agree with the document’s imperative character and think that “The Agreement of Royal Court” was the logical result of its juridical nature of these events which took place in the XII-XIII centuries in Georgia. For pointing out the current political events in the XI century, the important event is the activity of Kutlu-Arslan and his participators. They wanted to form “karavi”(tent) near Isani valleys not far from king’s palace. It’s obvious that such kind of demand was risen because the reasonable considerations that would be the beginning of their independence. According to political program, “karavi” would be more privileged in its rights than the Royal Court Chanslary “darbazi” itself. Queen Tamar made a kind of estimation to the fact that it would be the end of the priority of the king.

After the reflexive political analyses of Georgia when Queen Tamar was reigning (which means the political ideology and political psychology), we can freely say that in XII century Georgian people together with its progressive social part were ready for serious reforms. Such an idea can be more convincing if we take into consideration the fact that in other countries such kind of facts did not exist even in hypothesis. As to the institutional analyses, which studies all the systems of political institutions, one can make the following conclusion: from the very old ages some signs of parliamentarism and the examples of attempts to create Feudal Republic are obviously seen in Georgia.

In the third paragraph-“Saadjo Kari”- is the Institute of Ombudsman?” is pointed out that “the Agreement of Royal Court is a legislative document and as to “Saadjo Kari”, it is relevant to the Institute of Ombudsman.

In the Court’s Agreement we come across the following lines, which give us a good picture of the Georgian State System in the XII century.

In the document the Queen’s government is presented as Feudal Monarchy. According to the document, the secular and church activities is supervised by the Queen. Though the government was restricted by the petty Feuds. The Queen governed the country with the “unity” – so was noted in “The Agree-

ment of Royal Court”. With “unity” meant- the king and noblemen governed the country together and an organ by which the King and the Feuds governed the kingdom, was called “darbazi” (the hall).

For the outlined document “the agreement of Royal Court” was familiar with the institute of “vizars”. It was the establishment like a government. In the “grand vizars society were the vizars and their assistants, but “mtignobart-ukhuces chkondideli” was at the same time the head of Grand Vizars.

According to I. Dolidze and his opponents’ consideration, the agreement of Court was created by the different kings in the different centuries. As to the document, it was dated in the XII-XIV centuries. The kings who took part in its creation could not be the legislators in that period. That fact aggravates and confirms our doubts that “Saadjo Kari” or the Georgian variant of Ombudsman was being created for several centuries before appearing in “the agreement of Royal Court”. As to “mtignibart-ukuces chkondideli”, he was the most important person after the king who supervised all boards of administration. Such a high political position of “mtignibart-ukuces chkondideli”, his independence in the administrative system and outfitting him with supervisors’ rights was the logical guarantee for the unrestricted work of “Saadjo Kari”. And that is one of the characteristic features of the modern Institute of an Ombudsman. It must be noted out that, the special work apparatus was made to help function “Saajo Kari”.

Chapter two- “The role and importance of the Institute of Ombudsman in the political regime” consists of three paragraphs and deals with the questions such as: the process of democratization in Georgia and the establishment of the Institute of Ombudsman, the interrelation of the institutional values of forming the political regime.

In the first paragraph- “Institute of Ombudsman in Georgia” the current political regime is estimated, the emphatic circumstances of the democratic processes are ascertained, the principals of the independence of the Ombudsman in the governmental system and the variety of its juridical nature.

According to the democratic theory, the source of forming the government in the democratic country is people. The representative organs and the officials are chosen but the administrative system is decentralized.

If talking of the criteria of estimating political regimes, we must acknowledge that the process of democratization in Georgia is in rudimentary condition, as the heads of local administrative organs are chosen. But forming the Institute of the president's attorney caused the centralization of the government, and after that the self development of the regions became more dependent on the center (the official Tbilisi).

It goes without saying that juridically secured individual is the firm foundation of the legal government, in which the most important part is the role of Ombudsman, as he always reacts to each case of violations of human rights, in that case he individually keeps the legal conditions of a person in controls and when the Ombudsman raises questions about recovering the situation in the sphere of human rights in the parliament and the president, it goes without saying that the purpose of the activity of the Ombudsman is complex.

Despite the narrow profile of the Ombudsman's activities, determined by the law, taking into consideration the facts discussed above, we can conclude, that the Institute of Ombudsman still preserves the variations of its legal nature.

In the second paragraph-"The Institutional interrelations of the democratic theory"- the issue of democratic models and the interrelations of the democratic theory and institutional values are profoundly analysed.

For example, the existence of democratic pluralism in the country, give rises to the resistance for fulfilling the governmental sovereignty in the country, as the pluralist model of democracy means the people's government by the independent organizations, which is the base of forming the unities of nongovernmental space.

As to the idea formed in nongovernmental space determines the governmental receptive decision. So in the democratic pluralist conditions the government may have only that kind of sovereignty, which consists of fulfillment of foreign functions.

In the same paragraph the ideal of double natures of the modern civil society is formulated. It has both the juridical and political concepts.

The following conclusion is made when the democratic institutional models'

are not resistant, they become more complicated and causing anarchy and it can result a kind of devaluation in democratic regime. The same use of democratic theories in one time may violate the principles of sovereignty of the country and easily change democracy into totalitarianism. That's why it's necessary to define the priorities of their spectrum of democratic values in the legislative creation.

The third paragraph- “The role of Ombudsman in forming the political regime” concerns the defining the Ombudsman’s role in choosing or forming optimal democratic values for the formation of the political regime.

On the background of numerous and intermingling democratic values, the role of an Ombudsman in the Georgian political regime is quite interesting as an Ombudsman takes an independent part in the system of State organs, defines its independence and impartiality, when he puts the proposition to the president of parliament about normalizing situations in the sphere of human rights. Consequently, an Ombudsman has his own role in forming the Georgian democratic regime and according to his great importance has a significant influence on forming culture. Analyses of conflicting contradiction between them, the institutional models of democracy is revealed as the disputed resistances which renders the equal and smooth development of these models, as noted above their co existence prevents their final formation. In such stagnated conditions of establishing democratic values the Ombudsman acting by experience, by generalizing the decisions and recommendation of concrete facts, prevents the confrontations between the democratic values and enables the authority to define the most acceptable model of democracy based on objective reality of the country.

For illustrating the statement we may look through the following example, when in 10.08.2001 the Ombudsman brought in the recommendation (180\01.02) to the chairman of Georgian parliament about violation of electrical rights of the displaced was amended in the new electrical code, the refugees were given their legal rights to participate in the elections. The Ombudsman in his annual account on the basis of conceptional analyses and the generalization of the achieved results considering public development, will elaborate to revive culture and social development by which accomplishes the harmonizing of certain political regimes. The harmonization is necessary between the social consciousness and political regime, as it is necessary to fulfill really the declarative principles made in the legislation for the demo-

cratic political regime.

Chapter three – “The comparative analyses of Georgian and foreign Institutes of Ombudsman” – consists of three paragraphs in which is observed the way of electing an Ombudsman of various countries, the sphere of their competence and the rule how to appeal to them.

In the first paragraph – “the way of electing an Ombudsman” a kind of comparison is made between the way of electing of Ombudsman in Georgia, Sweden, Spain, France, Russia and the Netherlands.

The right of introducing on Ombudsman in Georgia has both the president and the parliament, and he is elected by the majority members of parliament and is relieved also by parliament.

The rules of electing an Ombudsman in Sweden is almost identical to the Georgian one. So in this case there is no necessity of making any conclusions. But as to the Spanish Ombudsman- the situation is slightly different here: the Spanish Ombudsman also takes part in juridical relationships as the “parliamentary attorney”, but we must not forget the fact that the Spanish parliament consists of two chambers – the congress and the senate, and because of this fact, the Ombudsmen are nominated according to the corresponding procedure: first the congress asserts the Ombudsman and then the senator makes ratification of the congress’ decision which to my personal point of view has an important influence on the independence of the Ombudsman, because the senators are the heads of administrative regions and they’ll always try to support the candidates which are acceptable for them.

The situation would be slightly different if in Georgia there would be two chambers – the republic counsel and the senate. According to fourth paragraph of the Georgian Constitution, the republic counsel consists of proportionally elected members and the senate – of the members elected in Abkazia, Adjara and other territorial regions and of five members selected by the president. The membership of chambers, authority and the rule of assertion are designated by the organic law, but the Georgian Parliament has not yet adopted this law. The world parliament practice gives us an opportunity to suppose that the members of upper chamber (senate) will be selected by the head of the territorial-administrative regions.

So, that way I feel it unsuitable for them to take part in discussion and elec-

tion of the candidates as it can limit the most important function of the Ombudsman- the parliamentary control on administration. That's why I think that electing and reelecting an Ombudsman must be the priority of Georgian lower Republic Counsel only.

The situation is very difficult in selecting "Mediateur" in France. In France the Ombudsman is elected and released in case of violating the law by the agreement of the Counsel of Ministers. So France created a more original form of Ombudsman's Institute with serious and rough violations, which would most probably serve as a political weapon, for its candidate must be acceptable for certain establishments.

As to the Russian way of electing an Ombudsman, it absolutely satisfies these parameters which are necessary to guarantee the independent activities of an Ombudsman. Despite the fact that the Russian parliament consists also of two chambers (like the Spanish one), in the selecting of Ombudsman only the lower chamber takes part and that fact in the concrete case differs from the Spanish way of electing an Ombudsman.

The Netherlands National Ombudsman's electing procedure is characterized of by special peculiarities: all the three branches of the government presents with unified recommendation of the candidate to the lower chamber, which means that different persons of government can present candidates independently.

In the second paragraph- "The sphere of ombudsman's competence" deals with the parameters of Georgian, Swedish, Spanish, French, Russian and Netherlandish competence and their comparative characterization.

The area of Ombudsman's authority is an important cornerstone of the Ombudsman's independence from the board of administration and effectiveness of its activities. As to the competence of the Georgian Ombudsman, a facultative nature of its work is note-worthy: the national rights and liberties and also the cases of their violation.

An Ombudsman is entitled to address the parliament with suggestions for improving the legislation in the sphere of human rights and liberties. But unfortunately the Georgian Ombudsman to the Swedish Ombudsman (a classical example for other countries' institutions) has no right for legislative initia-

tives, the right of independent investigation, taking independent disciplinary measures to the persons who did not fulfill Ombudsman's legal demand, also the right of having a legal procedure in the high, juridical institution.

While comparing Georgian and Spanish Ombudsmen's competences and authorities, the last one looks very solid, as it owns all these mechanisms, which the Swedish Ombudsman uses for fulfilling his activities besides legislative initiative. The work of Spanish Ombudsman is also facultative as in Sweden and Georgia.

While discussing the authorities of French "Mediateur", it became clear that it does not have right of independent investigations in some administrative group. The "Mediateur" is not facultative. Practically, the only means for reacting upon the concrete fact is sending a recommendation to the heads of the administrative structural unities, when they abrogate or limit human rights and liberties.

The Russian Ombudsman is called "the attorney in the sphere of human rights" and while studying competences, we came across the circumstance, which seriously raises the question of necessity of the Institute of Ombudsman's existence in the same way as it is in Russia. The Russian Ombudsman has no right to examine the complaints about the resolutions made by the authority organs (he examines only the complaints about the decisions of administrative organs.) In spite the Russian attorney's independent activity is protected by the immunity and has the right to bring charges to the Constitutional Court, we think the role of Ombudsman in human rights and liberties is legitimated.

The same thing can be said about the Netherlandish Institute of an Ombudsman, as there are such mechanisms in the law, by which the Ombudsman evades the consideration of complaints undesirable for the government.

When the legislator says that the ministers have the right to decide whether to admit the Ombudsman to the special places ascertained by law or not, we can say one thing: the administrative organ can give confident information to the Ombudsman, if he'll give the promise to keep it tin secrete (article 19, part 4). Such circumstance is in favor of the Ombudsman, but the administrative organ has not only the right to refuse to give the needed information, but also the right of not admitting him to its administrative building. So we have the collision if norms, and the dimness of the rights of Ombudsman and

administration degrades the essential function (the parliamentary control on the administration in the sphere of human rights and liberties) of the Netherlandish Institute of Ombudsman.

In the third paragraph- “Rules of appealing to the Ombudsman” is about the analyses and juridical estimations of the rules of appealing to the Georgian and foreign Ombudsman.

It must be pointed out that, there no principle differences in the rules of appealing in Georgian, Swedish, Spanish, Russian and Netherland Ombudsmen’s Institutes. As to France, the rule of appealing to the Ombudsman is very complicated. Before reviewing the application by the “Mediateur”, the deputy or the senator must decide whether the application of the person is the competence of an Ombudsman or not. But before bringing in the application, a number of activities towards the administrative organs are needed, that means that it is the mediation to the mediator. The fact is rather far from the main regulations and the principles of Ombudsman’s classical model. So the rules of appealing to the “Mediateur” in France is absolutely different from the perfect model of the Ombudsman, generally speaking the vital regulation of which is the rule out the bureaucratic elements from the relationships of the Ombudsman with a citizen.

In the conclusion of the third chapter the following idea is formulated: according to the comparative analyses of institutes of different countries, they have their peculiarities and because of this have more or less democratic nature. So the Ombudsmen of different countries will have a different role and importance in forming their governmental political regime.

It is true that the Georgian Institute of Ombudsman is not so ideal as the Swedish one, but with its legislative part, with the purely juridical nature and even the most important political instrument, it is very close to the Ombudsman’s ideal model.

CONCLUSION

1. The institute of Ombudsman existed in Georgia earlier than in Sweden (1713). For formulating such an idea is enough to look through one of the unique Georgian juridical document “The Agreement of the Royal Court”, which was compiled no later than in the XIII-XIV centuries.
2. After the reflexive political analysis, Georgia in the period when the Queen Tamar was reigning (which means the political ideology and political psychology), we can freely say that the Georgian people together with its progressive social part were ready for such reforms. Such an idea can be more convincing if we take into the consideration the fact that Queen Tamar abolished capital punishment and also all punishments which damaged the body in the Georgian juridical practice. Everybody can agree to the fact that in other countries such kind of facts did not exist even in hypothesis. As to the institutional analyses, which studies all the systems of political institutions, one can make the following conclusion: from the very old ages some signs of parliamentarism and the examples of attempts to create Feudal Republic are obviously seen in Georgia.
3. With “the Agreement of Royal Court” is ascertained the strict regulation of the rights and responsibilities of each governmental organ the marking of each other and uniting with the base centralization, gives us the sources of believing that we have the principals of distributing the government. Based on these facts we say that document is not a simple one, which has simple legislative importance, but is a main law of the country.
4. The comparative analyses of the Institutes of Ombudsman of different countries convinced us that they have their own peculiarity and conformably are distinguished with its democratic nature. So the Ombudsmen of different countries would have the different roles and importance for forming their own political regimes in the government.
5. It is quite possible that the development of one of the principal democratic theory about human rights and liberties could practically cause serious resistances, as there is existed incompatibility between such high values as the Defense of the State System and the Supreme Principals of Democracy. It goes without saying that during hard social difficulties, the strong bureaucratic Institute, formed to defense national interests could really humiliate citizens’ rights and liberties during the legal interrelation with the State Administration. Besides the quality of defense, the level of

industrial forces' development in the country.

6. The Georgian Institute of Ombudsman appeared in Georgia during hard economic crisis caused by serious political resistances. The origin of the Institute was particular with big number of violating of human rights and liberties. Because of these facts, under the competence of the Ombudsman became the regulation of relationships between the public government and an ordinary citizen, which turned into the legislative stage from the point of view of legal culture's development.
7. Despite of Ombudsmen's broad sphere of activity established by law, the Public Defender still preserves the variety of juridical nature.
8. In 212 A.D when the emperor of the Rome Empire was Karikula, he made the concept of citizenship. The Roman citizenship was used as a synonym of human rights; and civil rights were confirmed only to the citizens of Rome. To my mind, the given episode must be the basis of the modern civil social theory, which has by all means the juridical nature.
9. From the point of view of political conception, the civil society is the society which more or less excludes the conflicts for civilization and supports the compatibility of ethnic groups in the cultural and traditional aspects, so the aim of the modern theory of Civil Society is to annihilate the differentiation signs between a nation and an ethnical group or making the approach with each other and then their identification.
10. As to the civil society of political qualities, is also divided into certain categories, whose concepts can be formulated into the following ways: a) The traditional civil society is such a system of civil relationships, which does not ideologize the society and preserves the society its national-cultural essence; b) The so called "modernized" civil society, which is ready to create the paternal human being with its "philosophy" for only one motive – his participation in the function of different nongovernmental institution.
11. Discussing as if only in modern ideological societies people have possibilities to unite in different association to my mind is groundless, because there are governments with traditional and national ideology in modern world and it would be unwise to say that the citizens of these countries have no opportunity to fulfill their rights and liberties (e.g. England, Monaco Greece, Israel...)
12. The realization of the most civilized values and principals of democratic theory, in the same way and time may cause a serious damage to the sovereignty of the State, and may even change democracy into totalitarianism.
13. So the governments appear on the same ideological platform and the

ideological dilemma was created at the same time. It was really difficult for governments to lead their political interests to the international political field, as they had only one and the same arguments and had not different reasons, motives and ideas, which could help them to solve the military-political and economical problems. Because of these facts they had to talk openly about their national interests. As to the metropolis and strong States, the aggravation towards the national and antiimmigration attitudes are seen.

14. According to the democratic theory, the source of forming the government in the democratic country is people. The representative organs and the officials are chosen but the administrative system is decentralized, but let's imagine economically undeveloped country with its regional conflicts, its democratic normative basis, in which there are not outlined prior values for forming an adequate democratic theory- it can really cause a kind of anarchy, which we can call an asymmetrical democracy, as the implantation of democratic values without proper selecting and legislative regulation can be contradicted with each other. As to the asymmetrical democracy, it can be useful for forming firm basis for authority, corruption and extreme mood.
15. In the condition of democratic pluralism a state may have only one kind of sovereignty, which consists of foreign functions. It must be notified that the resistance of democratic pluralism and the fulfillment of sovereignty exists only theoretically. As to the practical point of view, the competition between those two concepts is short-termed and ends with an inculcation of one of them. I suppose the legal regulation of this formal resistance will acquire the positive impulse to the formulation of the Georgian political regime.
16. The development of the procedural democracy will be supported by the governmental circles, as it stands closer to the classical explanation of democracy – “the people' democracy” and is based on clear, well organized rules of decisions.
17. When the democratic models are not installed properly, or when the democratic institutes become more complicated and that causes the anarchy which can result in devaluation in democratic regime. More that, the same use of democratic theories in one time may violate the principals of sovereignty of the country and easily change democracy into totalitarianism.
18. All the Institutional models and other democratic values mentioned above as we have already noted, are not strange for the Georgian gov-

ernment. But it is necessary to define the priorities of their spectrum of democratic values in the legislative creation.

19. The Ombudsman applies to the concrete activities for making changes in the Criminal Proceeding Code for improving the conditions of human rights and liberties. With this action is confirmed once again the priority of the procedural democracy, which according to its context (compared with the essential democracy, which is only based on generalized values) completely excludes the manipulation with the democratic values by the political leaders and the State employees helpful for the private interests.
20. The role of and importance of Georgian Ombudsman determines the totality of the following circumstances:
 - The Ombudsman has his own, independent role in forming the democratic regime;
 - The Ombudsman with his institutional importance makes positive influence in forming legal culture;
 - The ombudsman, based on his principal experiences, determines the optimal model – one of the democratic theory;
 - The Ombudsman impedes the process of confrontation between the institutional values of democracy;
 - The Ombudsman supports for the revival the juridical culture and the development of a social consciousness.

გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტი
საქართველო, თბილისი 0160, ჯანო ბაგრატიონის 6.

ტელ: (995 32) 385 849, 384 406

ფაქსი: (995 32) 252 981

E-mail: gr_uni@posta.ge

Grigol Robakidze University

6, Jano Bagrationi Street

Tbilisi 0160, Georgia

Tel.: (995 32) 385 849, 384 406

Fax: (995 32) 252 981