

მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი



თ. მელქაძე, ნ. რამიშვილი

გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი

თბილისი
მერანი
1999

**Das Buch wird der mit Unterstützung
des Föderalismusinstituts gedruckt**

**წიგნი იბეჭდება გერმანიის ფედერალიზმის
ინსტიტუტის ხელშეწყობით**

წიგნი ეძღვნება გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის – კონსტიტუციის 50 წლისთავს, რომელიც 1949 წლის 23 მაისს იქნა მიღებული. ეს იყო ახალი გერმანიის მშენებლობის გენერალური პროექტი. განვლილი ნახევარი საუკუნის მანძილზე, ცხოვრების რიტმის კარნახით, მან მრავალი ცვლილება-დამატება განიცადა და გერმანიაში დემოკრატიული, ფედერაციული, სოციალური სამართლებრივი რესპუბლიკის წეს-წყობილება დაამკვიდრა, მისთვის დამახასიათებელი განსაკუთრებული თავისებურებებით. მათი სრული შეცნობის მიზნით, ფედერალურ სახელმწიფო ორგანოებთან ერთად, ქვემო საქსონიის სახელმწიფო სისტემაც არის განხილული.

განკუთვნილია სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მუშაკებისათვის, იურისტებისა და პოლიტოლოგებისათვის, ყველასათვის, ვისაც საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის და, კერძოდ, თანამედროვე გერმანიის პოლიტიკურ-სამართლებრივი განვითარების საკითხები აინტერესებს.

შინაარსი

შუსაავალი - გერმანია დემოკრატიული გარდაქმნების გზაზე	5
1. ქვეყნის საეიზიტო ბარათი	5
2. გერმანული კონსტიტუციონალიზმის მოკლე ისტორია	6
3. ახალი გერმანიის დაბადება	10
თავი პირველი - სახელმწიფო და კონსტიტუცია	14
1-1. ახალი კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპები	15
1-2. კონსტიტუციური ცვლილებების ბუნება	18
1-3. კონსტიტუციის სტრუქტურა და შინაარსი	21
1-4. ქვემო საქსონიის კონსტიტუცია	24
თავი მეორე - ადამიანი გერმანულ კონსტიტუციაში	29
2-1. მოქალაქეობის საკითხი კონსტიტუციაში	30
2-2. კონსტიტუცია ადამიანის უფლებებისა და თავი- სუფლებების შესახებ	33
2-3. ადამიანის უფლება-თავისუფლებების დაცვის გა- რანტიები	37
თავი მესამე - პოლიტიკური სისტემა	40
3-1. კანონმდებლობა პოლიტიკური პარტიების შესახებ	41
3-2. მრავალპარტიული სექტორი	46
თავი მეოთხე - გერმანული ფედერალიზმი	51
4-1. ფედერალიზმის სამართლებრივი ბუნება	51
4-2. კომპეტენციის გამიჯვნის თავისებურებანი	58
თავი მესამე - უშუალო დემოკრატიის ინსტიტუტები	65
5-1. საარჩევნო სისტემა	65
5-2. რეფერენდუმი და სახალხო ინიციატივა	70
5-3. „ხალხის სურვილი“ ქვემო საქსონიაში	73
თავი მესამე - სახელმწიფოს მეთაური - პრეზიდენტი	74
6-1. პრეზიდენტი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა სისტემაში	75
6-2. პრეზიდენტის სამართლებრივი ბუნება	77
6-3. პრეზიდენტის უფლებამოსილებები	80
თავი მეოთხე - საპარლამენტო დემოკრატია	83
7-1. ბუნდესტაგი - პალატა სრული საპარლამენტო უფლე- ბამოსილებით	84
7-2. ბუნდესრატი - ფედერალური საბჭო	89
7-3. საკანონმდებლო პროცესი პარლამენტში	93
7-4. ლობიზმი გერმანულად	98
7-5. ბუნდესტაგის რწმუნებული თავდაცვის საკითხებში	101
7-6. ქვემო საქსონიის პარლამენტი - ლანდტაგი	104
თავი მესამე - მთავრობა	107
8-1. მთავრობის სამართლებრივი ბუნება	108
8-2. კანცლერი - მთავრობის მეთაური	112

8-3. მთავრობის სტრუქტურა და კომპეტენცია	118
8-4. მთავრობა ქვემო საქსონიაში	122
თავი მესამე - საანგარიშო პალატა - საფინანსო კონტროლის უმაღლესი ორგანო	124
9-1. მცირე ისტორიული ექსკურსი	125
9-2. საანგარიშო პალატის ორგანიზაციის სამართლებრივი საფუძვლები	126
9-3. საანგარიშო პალატის უფლებამოსილებები	129
9-4. საანგარიშო პალატა - სისტემა და ფორმირების წესი	132
9-5. საანგარიშო პალატის საქმიანობის ფორმები	135
თავი მეათე - სასამართლო ხელისუფლება	138
10-1. სასამართლო სისტემის საფუძვლები და სტრუქტურა	138
10-2. სასამართლო სისტემის ორგანიზაცია	141
10-3. მოსამართლეთა სამართლებრივი სტატუსი	146
თავი მეთერთმეტე - საკონსტიტუციო ზედამხედველობა	149
11-1. საკონსტიტუციო სასამართლო მართლმსაჯულების სისტემაში	150
11-2. საკონსტიტუციო სასამართლოს სისტემა და კომპეტენცია	153
11-3. ფორმირების წესი და სტრუქტურა	157
11-4. საქმიანობის ფორმები და თავისებურებები	160
11-5. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის სტატუსი	163
თავი მეთორმეტე - ადგილობრივი მართვის ორგანიზაცია	167
12-1. ადგილობრივი მართვის სქემის ზოგადი კონტურები	168
12-2. ადგილობრივი მართვის სამართლებრივი ბუნება	172
12-3. ადგილობრივი მმართველობის მოდელური სისტემა	176
12-4. ადგილობრივი მართვა ქვემო საქსონიაში	181
დასკვნა - გერმანიის კონსტიტუციური სამართლის განსაკუთრებული თავისებურებანი	183
ავტორთა შესახებ	190

უმსავალი - გერმანია ღვემოკრატული ბარდაქენების გზაზე

1. ქვეყნის საზიზიტო ბარათი

გერმანია მსოფლიოს „დიდ რეიანში“ შემაავალი, მაღალგან-
ვითარებული ინდუსტრიული ქვეყანაა, რომლის 81 მილიონზე მეტი
მრავალეროვანი მოსახლეობა დასაველეთ ევროპის 356.2 ათას კმ²
ტერიტორიაზე ბინადრობს. გერმანიას აღმოსაველეთით პოლონეთი
ესაზღვრება; სამხრეთით ჩეხეთი, ავსტრია და შვეიცარია; დასაველეთით
საფრანგეთი, ლუქსემბურგი, ბელგია და ნიდერლანდები, ხოლო
ჩრდილოეთით – დანია, ბალტიისა და ჩრდილოეთის ზღვები. სახელმ-
წიფოს დედაქალაქია ბონი, სახელმწიფო ენა – გერმანული, ფულის
ერთეული – გერმანული მარკა.

გერმანია ფედერალური სახელმწიფოა, რომლის სუბიექტები
თავად წარმოადგენენ სახელმწიფოს. ეს მნიშვნელოვანი თავისე-
ბურებებით აისახება ქვეყნის კონსტიტუციურ სამართალში, რაც უდა-
ვოდ იწვევს ინტერესს. ამიტომ, ამ თავისებურებების სრული შეცნო-
ბის მიზნით, გადავწყვიტეთ გერმანიის სახელმწიფო სისტემა არა
მხოლოდ ფედერალური სახელმწიფო ორგანოების დონეზე გან-
ვიხილოთ, არამედ, ერთიან ტექსტში თუ ცალკე ქვეთავეების სახით
მიწის სახელმწიფო სისტემაც წარმოვაჩინოთ.

ჩვენი არჩევანი ქვემო საქსონიაზე შევაჩერეთ, არა მხოლოდ იმის
გამო, რომ იგი სიდიდით სჭარბობს ნიდერლანდებს, ბელგიას, შვეი-
ცარიას და მეორე სახელმწიფოა გერმანიაში, არამედ უფრო იმიტომ,
რომ მას ცენტრალური ადგილმდებარეობა ეკუთვნის გერმანიისა და
ევროპის გულში. მისი ტერიტორია 51 ათას კმ²-ია, რაც გერმანიის
მთელი ტერიტორიის 13,3%-ს შეადგენს, მოსახლეობა 7,6 მილიონია
ანუ გერმანიის მოსახლეობის 9,2%.

ჰანოვერ-ბრაუნშვეიგ-გიოტინგენის სამკუთხედში განთავესებულია
მსოფლიო მნიშვნელობის ინდუსტრიული ცენტრები. ეს არის მსოფ-
ლიოში ცნობილი საავტომობილო ქარხანა „ფოლკსვაგენვერკი“ და
მისი ფონდი, რომელიც ყველაზე მნიშვნელოვანი კერძო სამეცნიერო
ორგანიზაციაა გერმანიაში, მოპოვეების მოცულობით ევროპაში მესამე
რკინის მადნის საბადო ზალცგიტერთან და განვითარებული, ამ
მხარისათვის ტრადიციული სამთო მრეწველობა.

ჰანოვერი – ქვემო საქსონიის დედაქალაქი, კარგა ხანია იქცა
მსოფლიოში ცნობილი სამრეწველო თუ საკომუნიკაციო ტექნოლო-
გიების ბაზრობების ცენტრად. ყოველივე ამან განაპირობა ჰანოვერში
„ექსპო 2000-ის“ ჩატარებაც.

2. გერმანული კონსტიტუციონალიზმის მოკლე ისტორია

ეს ისტორია XII საუკუნიდან, გერმანიის დიდგვაროვანთა არაღლე გაღური თავყრილობებიდან, იღებს სათავეს. ოფიციალური თავფურცელი კი მოგვიანებით გაფორმდა, როცა ადგილი ჰქონდა კონსტიტუციის მსგავსი სამართლებრივი ინსტიტუციის დამკვიდრების გარკვეულ მცდელობას, რაც ბოლოს და ბოლოს იმით დაგვირგვინდა, რომ 1495 წლიდან ამ ახალმა ფორმაციამ ოფიციალურად მიიღო რაიხსტაგის სახელწოდება. ამავე პირობებში ყალიბდებოდა მისი ფორმირებისა და საქმიანობის პირველი წესები.

რაიხსტაგში იკრიბებოდა რაიხის კოლეგიებად წარმოდგენილი სამი წოდებრივი ფენა: კურფურსტების კოლეგია, რაიხის სამთავრობო საბჭო და ქალაქების კოლეგია. ყოველივე ეს კი იმას ნიშნავდა, რომ გერმანიის სახელმწიფოებრივი მშენებლობის ამ ეტაპზე პერსპექტიული კონსტრუქცია ჩამოყალიბდა, რომლის გარშემოც წარიმართა მთელი აღმშენებლობითი პროცესი, აღსავეს სუფთა გერმანული თავისებურებებით.

საუკუნის დასასრულისათვის რაიხსტაგის სტრუქტურამ უკვე მყარი ფორმა მიიღო და აქედან მოყოლებული, იგი სახელმწიფო მნიშვნელობის ცალკეულ საკითხებზე თავის წარმოდგენებსა და დასკვნებს რაიხის გადაწყვეტილებების სახით აცხადებს. ასე გაგრძელდა 1654 წლამდე, როცა რაიხმა თავისი უკანასკნელი ასეთი გადაწყვეტილება გამოსცა. მაგრამ იმის გამო, რომ დროთა განმავლობაში სულ უფრო იმატა საკითხთა რიგმა, რომელიც ასეთი გადაწყვეტილებების სისტემატურ უზრუნველყოფას საჭიროებდა, 1663 წლიდან ჩამოყალიბდა „მუდმივი რაიხსტაგი“, რომელმაც თავის თავზე გარკვეული ფუნქციები აიღო, თანდათანობით ზღუდავდა კაიზერის უფლებებს და სულ უფრო მეტ გავლენას ახდენდა მის პოლიტიკაზე.

რადგან რაიხსტაგს თავისი საქმიანობის მარეგულირებელი რეგლამენტი არ გააჩნდა, ამ ეტაპზე მისი მოღვაწეობის ხასიათს ჩვეულებითი სამართალი და ტრადიციები განსაზღვრავდა. მუდმივმოქმედმა რაიხსტაგმა, როგორც წოდებრიობის წარმომადგენლობითმა ორგანომ, 1805 წლამდე იმოქმედა და შემდეგ დაიშალა.

შემდგომი პერიოდი გერმანული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში იმით არის მნიშვნელოვანი, რომ მეცხრამეტე საუკუნის დასაწყისში რამდენიმე სამხრეთგერმანულ ქვეყანაში, კერძოდ, ბავარიასა და ბადენში გამოიკვეთა სუსტად გამოხატული კონსტიტუციონალიზმის ნიშნები -- შესღულული მონარქიის სახით. ეს კი იმის მომასწავებელი იყო, რომ მისი მასშტაბები უფრო გაფართოვდებოდა და პროცესი შეუქცევად ხასიათს მიიღებდა.

1814-1815 წლების ვენის კონგრესმა საკონსტიტუციო შეთანხმებების საფუძველზე გამოაცხადა 38 სამთავროსა და 4 რაიხის ქალაქისაგან შემდგარი გერმანიის ფედერაციული სახელმწიფოს შექმნა. საკონსტიტუციო შეთანხმებანი ითვალისწინებდა ამ ფედერაციაში გაერთიანებული სუბიექტების წარმომადგენელთა ფედერალური კრების დაფუძნებას. მაგრამ არც ამ იდეას ეწერა დიდი ხნის არსებობა. მთავარი კი ის იყო, რომ პროცესი სიღრმისეულ ხასიათს ღებულობდა. გერმანიის მთელმა რიგმა ქვეყნებმა შექმნეს წოდებრივ საფუძველზე ე.წ. სახალხო წარმომადგენლობები.

გერმანიის საერთო პარლამენტის შექმნის სურვილს ახალი ბიძგი მისცა საფრანგეთის 1830 წლის რევოლუციამ. 1848 წლის დასაწყისში ფრანკფურტში შეიქმნა რესპუბლიკური ხელისუფლება. ეს პროცესი მალე მთელ გერმანიას მოედო. ამავე წლის 18 მაისს ფრანკფურტის ეკლესიაში – პაულსკირხენში ეროვნული კრება შეიკრიბა. ეს იყო მოსახლეობის მიერ პერსონალური ავტორიტეტის საფუძველზე არჩეულ ხალხის რჩეულთა – პარლამენტართა პირველი გერმანული თავყრილობა.

მოლაპარაკებები ეროვნულ კრებაში ნელი ტემპით მიიწვედა წინ. მხოლოდ ძირითად უფლებებზე დებატებმა ნახევარ წელს გასტანა. 1849 წლის მარტში ეროვნულმა კრებამ მიიღო პირველი გერმანული კონსტიტუცია, რომელმაც დაამკვიდრა კონსტიტუციური მექანიზმი – კაიზერთა და რაიხსტაგით, საკანონმდებლო პროცესის დამკვიდრებითა და ვეტოს უფლებით, ადამიანის უფლებათა ვრცელი ჩამონათვალით და რაიხის დამოუკიდებელი სასამართლოთი. მალე გამოჩნდნენ იმხანად ჯერ კიდევ სუსტად გამოკეეტილი ფრაქციები, მაგრამ ესეც საკმარისი აღმოჩნდა, რომ დასაბამი მისცემოდა გერმანული მრავალპარტიული სისტემის დაბადებას. იმთავითვე ჩამოყალიბდა შემდეგი პოლიტიკური მიმდინარეობანი:

– პოლიტიკურ მემარჯვენებს მიეკუთვნებოდნენ ლიბერალ-კონსერვატიულად მოაზროვნე დეპუტატები, რომლებსაც სურდათ გერმანიის მთლიანი პარლამენტის კომპეტენცია მინიმუმამდე დაეყვანათ;

– მემარჯვენე ლიბერალები, რომლებიც ძირითადად ჩრდილო გერმანიას წარმოადგენდნენ, „მცირეგერმანულ“ ლოზუნგს იცავდნენ და მოითხოვდნენ მონარქთა ძალაუფლების შეკვეცას;

– მემარცხენე ლიბერალები, რომლებიც სამხრეთ გერმანიას წარმოადგენდნენ, გამოდიოდნენ პარლამენტური მონარქიის იდეით და სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპს იზიარებდნენ;

– დემოკრატიული მემარცხენეები მხარს უჭერდნენ რესპუბლიკას პარლამენტური მმართველობის ფორმით და მოითხოვდნენ ადამიანის უფლებათა გაფართოებას.

რაიხის პირველმა კონსტიტუციამ გაითვალისწინა მემარჯვენე ლიბერალების „მცირეგერმანული“ ლოზუნგის მოთხოვნა, რაც ნიშნავდა გერმანიას ავსტრიის გარეშე და განამტკიცებდა კაიზერის ღირსების მემკვიდრეობითობას. მემარცხენეები კი მხოლოდ იმ შემთხვევაში იძლეოდნენ თანხმობას კონსტიტუციის მიღებაზე, თუ იგი სახალხო პალატის არჩევნებში საყოველთაო საარჩევნო უფლებას განამტკიცებდა. მაგრამ კომპრომისი არაფერს თხოულობდა: პრუსიის მეფე ფრიდრიხ ვილჰელმ IV-მ უარი თქვა რევოლუციით „წაბილწულ“ გვირგვინსა და ტახტზე. ამ დროისათვის ძველმა დინასტიებმა დაძლიეს დროებითი სისუსტე და იმდენად მომძლავრდნენ, რომ ეროვნულ კრებას ცუდი დღე დაადგა და იგი სულ მალე მთლიანად დაიშალა. თუმცა არაწარმომადგენლობითი პარლამენტი, რომელსაც მხოლოდ მემარცხენეთა ჯგუფი წარმოადგენდა, შტუტგარტში 1849 წლის ივნისამდე კიდევ ატარებდა სხდომებს, სანამ სულ არ გარეკეს.

პირველი გერმანული კონსტიტუცია ძალაში არ შესულა და ერთიანი გერმანული სახელმწიფოს შექმნაც იმჯერად არ გამოვიდა. ასეთმა მწარე მარცხმა გერმანიაში პარლამენტური აზროვნების სერიოზული პარალიზება გამოიწვია, თუმცა კონსტიტუციონალიზმი თავის გზას მაინც იკვლევდა. ბევრმა გერმანულმა ქვეყანამ, და მათ შორის თვით პრუსიამაც, მიიღო ოქტროირებული ანუ მონარქების მიერ ნაჩუქარი კონსტიტუციები.

გერმანულ სამთავროებს შორის, ერთი მხრივ, პოლიტიკურად გამოწვეულ და მეორე მხრივ, ნაწილობრივ ეკონომიკურად მოტივირებულ ლტოლვას ერთიანობისაკენ, არ შეიძლებოდა დიდხანს თავი დაემალა. ამ სურვილების ერთიან განხორციელებას და ერთიანობისათვის მოძრაობას სათავეში ჩაუდგა „რკინის კანცლერი“ – ოტო ფონ ბისმარკი. როგორც კი პრუსიასა და ავსტრიას შორის ომი დამთავრდა, მან ჩრდილო გერმანიის კავშირი შექმნა. 1871 წელს სწორედ აქედან იშვა სამხრეთგერმანული კაიზერული იმპერია.

პრუსიის მეფე ვილჰელმ I-მა მისდამი დაქვემდებარებული გერმანული მიწების რამდენიმე მონარქთან ერთად მოახდინა იმპერიის კონსტიტუციის ოქტროირება, რომელიც მართალია შორს იყო დემოკრატიული პრინციპებისაგან, მაგრამ მაინც, შეიძლება ითქვას, რომ 1871 წლის გერმანიის რაიხის კონსტიტუციამ ბევრი სიახლე შეიტანა გერმანულ კონსტიტუციონალიზმში: კერძოდ, გერმანიის კაიზერი და კავშირის – ფედერალური სახელმწიფოს პრეზიდენტი; თანამდებობებზე დანიშვნა და პოლიტიკური თანხმობა; კანონმდებლობა ბუნდესრატისა და რაიხსტაგის უმრავლესობის გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით; ბუნდესრატი – ფედერალური საბჭო და რაიხსკანცლერი.

ბისმარკის ამ საკავშირო კონსტიტუციის თანახმად, მიწებს წარმოადგენდნენ მათი მთავრობის წევრები და ლაპარაკი იყო მათ წართვაზე სახელმწიფოს მართვა-გამგებლობის საქმეში. ორივე პალატა – ბუნდესტაგი და ბუნდესრატი ითვლებოდა თანაბარუფლებიან სტრუქტურებად, ვინაიდან ყოველ მათგანს შეეძლო, ერთმანეთის გადაწყვეტილების ბლოკირება ვეტოს უფლებით. რაიხსტაგს არ შეეძლო რაიხსკანცლერის არც დანიშვნა და არც გადაყენება. იგი არ იყო რაიხსტაგის წინაშე პასუხისმგებელი და დამოკიდებული იყო მხოლოდ კაიზერის ნდობაზე. თუ ხელისუფლება თავად ახდენდა პარლამენტარიზმის იდეების ფართო პროპაგანდას, ამ ინსტიტუციურმა ფორმამ 1919 წლამდე რეალური განხორციელება ვერ ჰპოვა.

ეროვნულმა კრებამ, რომელიც 1919 წელს ვაიმარში შეიკრიბა, რამდენიმე თვეში ვაიმარის ახალი კონსტიტუცია მიიღო: რაიხსკანცლერითა და რაიხის პრეზიდენტით კაიზერის ნაცვლად. კონსტიტუცია ხალხის სუვერენიტეტს აღიარებდა და წინა კონსტიტუციებით უფლებაზე ზღუდული ქალები მამაკაცებს გაუთანაბრა, როცა ყველა 20 წლის მოქალაქისათვის საყოველთაო საარჩევნო უფლება აღიარა. ისიც უნდა ითქვას, რომ ვაიმარის კონსტიტუციამ, ფაქტობრივად, არ შემდგარი, პირველი გერმანული კონსტიტუციის მრავალი იდეა აითვისა.

რაიხსკანცლერი და რაიხსმინისტრი პასუხისმგებელი იყვნენ რაიხსტაგის წინაშე. რაიხსტაგი, პრაქტიკულად, ფუნქციონირებდა როგორც ერთადერთი კანონმდებელი, რომელზეც მხოლოდ შემაყოფნებელი ვეტოს უფლება გააჩნდათ რაიხის საბჭოს და მიწის წარმოადგენლობით ორგანოს.

ხალხის მიერ არჩეულ პარლამენტს, რომლის უფლებამოსილების ვადა 7 წელს შეადგენდა, განუსაზღვრეს უმნიშვნელოვანესი ფუნქციები და რაიხსტაგი მოვლენათა ეპიცენტრიდან განზე გაწეული აღმოჩნდა. რაიხის პრეზიდენტი ნიშნავდა და ათავისუფლებდა კანცლერს, მასვე შეეძლო რაიხსტაგის ნებისმიერ დროს დათხოვნა, განაგებდა უმაღლეს მთავარსარდლობას.

ხელისუფლების დანაწილების ასეთი დისბალანსის პირობებში, მაშინ როცა ხელისუფლების ეს „ნორჩი“ ინსტიტუციები იურიდიულად დაუცველი აღმოჩნდა, ძნელი იყო ფიქრი მის სიმტკიცესა და სტაბილურობაზე. არამყარი პარლამენტური სისტემის პირობებში, ძალზე ხელსაყრელი ვითარება შეექმნათ დემაგოგ-პოლიტიკოსებს. ჯერ იყო და, 1925 წელს რაიხსპრეზიდენტად არჩეულ იქნა გენერალ-ფელდმარშალი პაულ ფონ ჰინდენბურგი, რომელიც მონარქის ცრურწყინვალებას განასახიერებდა, ხოლო 1929 წელს ქვეყნის სათავეში მოვიდა ადოლფ ჰიტლერი.

ვაიმარის რესპუბლიკის უკანასკნელ ეტაპზე სულ უფრო დაცვა არცთუ ძლიერი რაიხსტაგის გავლენა. ქვეყანაში ფრთოსან ფრაზად გაერცვლდა არსებული მდგომარეობის შესატყვისი გამოთქმა – „რესპუბლიკა რესპუბლიკელების გარეშე“. გერმანიაში პირველი პარლამენტური დემოკრატიის კრახი გარდაუვალი გახდა. 1933 წლის 4 ივლისს მოხდა ერთპარტიული სახელმწიფოს ინსტიტუციონალიზება, ძალაუფლება პიტლერის ხელში გადავიდა, ხოლო პარლამენტარიზმი საბოლოო ფარსად იქცა.

3. ახალი გერმანიის დაბადება

გერმანიის უახლესი ისტორია, მისი ბოლო ექვსი ათწლეული ნგრევისა და შენების, დაშლისა და გამთლიანების ეტაპებს მოიცავს. ფაშიზმმა ევროპაზე არანაკლები ზიანი თავად გერმანიას მიაყენა და არა მხოლოდ იდეოლოგიური კრახი განიცადა, არამედ მას მოჰყვა ქვეყნის დაშლა საოკუპაციო ზონებად, რომლის საფუძველზე ჩამოყალიბდა იდეოლოგიური თვალთახედვით ერთმანეთისადმი ორი „მტრულად“ განწყობილი სახელმწიფო – გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა და გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკა, სახელმწიფო მშენებლობის მკვეთრად განსხვავებული თავ-თავიანთი პოლიტიკური და სამართლებრივი საფუძვლებით. დღეს სტატუსს კვო აღდგენილია და გერმანელი ხალხისათვის უსიამოვნო მოგონებად დარჩენილი დაპირისპირების ათწლეულები ბერლინის კედლის ნანგრევებმა ჩაიყოლა ისტორიულ წარსულში. მაგრამ მანამდე საკმაოდ რთული გზა ჰქონდა გასავლელი.

მეორე მსოფლიო ომში გამარჯვებული ქვეყნების ცდა, ომის შემდგომ პერიოდში გერმანიის საკითხზე შეთანხმებულიყვნენ, მარცხით დამთავრდა. გამარჯვებულ ქვეყანათა ერთიანობა უკან-უკან იხვედა ამერიკის შეერთებულ შტატებსა და საბჭოთა კავშირს შორის მზარდი დაძაბულობის წინაშე, რაც ბოლოს, 1947 წლიდან „ცივ ომში“ გადაიზარდა. ეს არ შეიძლება უშედეგოდ დარჩენილიყო საერთოდ, დასავლეთ ევროპის ეკონომიკური და პოლიტიკური სიტუაციისათვის და კერძოდ, გერმანიის სამი დასავლური ოკუპირებული ზონისათვის.

ლონდონის ექვსთა კონფერენციაზე, რომელშიც დასავლეთის სამი გამარჯვებული ქვეყნის გარდა მონაწილეობდნენ ბენილუქსის ქვეყნები: ბელგია, ნიდერლანდები და ლუქსემბურგი, ამერიკელები ბრიტანელებთან ერთად შეეცადნენ საოკუპაციო პოლიტიკაში უკვე ნაცადი თანამშრომლობა მიეყვანათ გერმანიის პრობლემის პოლიტიკურ გადაწყვეტამდე და ამას მიაღწიეს კიდევ, საფრანგეთის მიმართ მნიშვნელოვანი დათმობების გზით.

ამ კონფერენციის შედეგები გადაეცა დასავლეთგერმანული ქვეყნების პრემიერ-მინისტრებს 1948 წლის 1 ივლისს, ე.წ. „ფრანკფურტის დოკუმენტების“ სახით, რომელიც უფლებამოსილს ხდიდა მათ, მოეწვიათ საკონსტიტუციო კრება ფედერაციულ პრინციპზე აგებული რესპუბლიკის დემოკრატიული კონსტიტუციის შესამუშავებლად. აქვე განსაზღვრული იყო მისი მიღების წესიც. კონსტიტუციის პროექტი დასამოწმებლად გადაეცემოდა სამხედრო გუბერნატორებს, შემდეგ სახალხო კენჭისყრით დამტკიცდებოდა და ძალაში შევიდოდა ქვეყნების ორი მესამედის თანხმობის პირობებში.

პრემიერ-მინისტრებისათვის ნათელი გახდა, რომ მათ მხოლოდ დასავლეთის საოკუპაციო ზონების დამოუკიდებლობის გაძლიერების წინადადებები კი არ წარუდგინეს, არამედ წილად ხვდათ გადაწყვეტილების მიღება გერმანიის სრული გაერთიანების თაობაზე. ერთი კვირის შემდეგ პრემიერ-მინისტრებმა „ფრანკფურტის დოკუმენტებთან“ დაკავშირებით თავისი პოზიცია კობლენცში ჩამოაყალიბეს და თანაც ისე, რომ შემოთავაზებული წინადადებები ცალსახად არ მიუღიათ. ამას მოჰყვა საკონსულტაციო შეხვედრები სამხედრო გუბერნატორებთან. ბოლოს და ბოლოს, გადაწყდა, რომ საკონსტიტუციო საკანონმდებლო კრება კი არ უნდა მოეწვიათ, არამედ „საპარლამენტო საბჭო“, რომელიც თავად მიიღებდა დროებითი ხასიათის კონსტიტუციას. ამ უკანასკნელის დროებითობის იდეა ერნსტ როიტერის აზრით, „მაგნიტური თეორიის“ სასარგებლოდ იქნა დაშვებული. ეს კი იმას ნიშნავდა, რომ ეკონომიკურად და პოლიტიკურად კონსოლიდირებულ დასავლეთ გერმანიას მაგნიტური ზემოქმედება უნდა მოეხდინა საბჭოთა საოკუპაციო ზონაზე ანუ „ახალ შობილ“ გერმანიის დემოკრატიულ რესპუბლიკაზე და რეალობად ექცია აღმოსავლეთის დაბრუნება „დედასამშობლოსთან“.

საპარლამენტო საბჭო, რომელიც დასავლეთ გერმანიის მიწების ლანდტაგების მიერ არჩეულ 65 დეპუტატს აერთიანებდა და იმხანად არსებულ ყველა პოლიტიკურ პარტიას წარმოადგენდა, თავის პირველ სხდომაზე 1948 წლის 1 სექტემბერს შეიკრიბა. საბჭოს მუშაობაში სტუმრის სტატუსით ბერლინის 5 წარმომადგენელიც მონაწილეობდა. დიდი რაოდენობით საკონსტიტუციო წინადადებათა შორის, ძირითადი კანონის პირველსაწყისი პროექტის სახით განხილულ იქნა კონსტიტუციური სამართლის გერმანელი სპეციალისტებისაგან შემდგარი სპეციალური კომიტეტის მიერ წარმოდგენილი ვარიანტი.

საპარლამენტო საბჭო რთულ და ხანგრძლივ საკონსტიტუციო პროცესს ჩაუდგა სათავეში და, თუმცა საარჩევნო კორპუსისაგან ასეთი უფლებამოსილება არ მიუღია, დამფუძნებელი კრების ფუნქცია იტვირთა. ძირითადი კანონის განხილვის მთელი მსვლელობა იმით

გამორჩეოდნა, რომ საბჭო გამუდმებით ახდენდა პრეზიდენტის ძალაუფლებრივ შეზღუდვას. ჯერ იყო და, პრეზიდენტის არჩევის უფლება ფედერალურ კრებას გადაულოცა და მისი არჩევა პირდაპირ ხალხის მიერ კი არ იქნა მიზანშეწონილი, არამედ ირიბი წესით – ბუნდესტაგის წევრებისა და მიწის პარლამენტების – ლანდტაგების წარმომადგენლების მიერ.

ცხარე კამათი გაიმართა ქვეყნის პარლამენტის სტრუქტურისა და ფორმირების წესთან დაკავშირებით. მეორე პალატის საკითხი, რომელსაც უნდა წარმოედგინა მიწების ინტერესები, განსხვავებული ვარიანტებით განიხილებოდა:

– ქრისტიანულ-დემოკრატიული კავშირი და ქრისტიანულ-სოციალური კავშირის წარმომადგენლები საპარლამენტო საბჭოში მხარს უჭერდნენ ბუნდესრატის ფედერალური საბჭოს პრინციპით ფორმირებას, მიწის ხელისუფლების წარმომადგენლობით. ამასთან, ისინი მოითხოვდნენ ამ მეორე პალატისათვის ბუნდესტაგთან თანასწორუფლებიანობას;

– სოციალ-დემოკრატიული პარტიის აზრით, მეორე პალატის წევრები არჩეული უნდა ყოფილიყვნენ ხალხის მიერ პირდაპირ ან თუნდაც ლანდტაგების მიერ. მათ აგრეთვე არ სურდათ ეცნოთ მეორე პალატის თანასწორუფლებიანობა ბუნდესტაგთან;

– ბრიტანული საოკუპაციო ზონის ქრისტიან-დემოკრატიული პარტიისა და თავისუფალი დემოკრატიული პარტიის წარმომადგენლები ზემოხსენებულ ორი მოდელის შუალედურ ვარიანტს უჭერდნენ მხარს.

საპარლამენტო საბჭოში ერთიანი აზრი მხოლოდ მეორე პალატის საჭიროებასთან დაკავშირებით არსებობდა. ვარიანტების დაპირისპირებამ დიდი დრო კი წაიღო, მაგრამ კომპრომისი მაინც მოიძებნა: ბუნდესრატი მიწების მთავრობათა წარმომადგენლობით ორგანოდ ჩამოყალიბდა, მაგრამ პალატების ტოლძალოვნების წინადადება უარყოფილ იქნა.

კანონმდებელმა თავის ძირითად მიზანს მაინც მიაღწია, ბუნდესრატი ნამდვილად არ არის ბუნდესტაგის პარტიულ-პოლიტიკური ასლი. მაგრამ ბუნდესრატი არც მოსახლეობის რეპორია, ის უფრო მიწის მთავრობის ინტერესებს იცავს, ორუფლებიანობის კონგლომირების გზით – ცოტა ქვეყნის მართვაში მონაწილეობითა და ცოტაც კანონმდებლობაში მონაწილეობის უფლების სამთავრობო საქმეთა სასარგებლოდ გამოყენების გზით. აქ ბუნდესრატის მთავარი ფუნქცია დაუპირისპირებლობის კავშირის დამყარება უნდა გამხდარიყო ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ შტოებს შორის, ბოლოს და ბოლოს, აღმასრულებლისათვის მომგებიანი ფორმით.

1949 წლის 8 მაისს საპარლამენტო საბჭომ კონრად ადენაურის თავმჯდომარეობით, 58 ხმით 12-ის წინააღმდეგ, მიიღო ძირითადი კანონის პროექტი. 12 მაისს იგი დამოწმებულ იქნა დასავლეთ გერმანიის საოკუპაციო ზონის გენერალ-გუბერნატორების მიერ.

შემდეგი საფეხური ძირითადი კანონის მიღების ამ რთულ გზაზე დასავლეთ გერმანიის მიწების ლანდტაგები იყო. კონსტიტუცია რატიფიცირებულ იქნა ყველა მიწის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ, გარდა ერთისა – „თავისუფალი ბავარიული სახელმწიფოს“ ლანდტაგმა კონსტიტუციის მოცემულ ვარიანტში გათვალისწინებული ხელისუფლების ზედმიწევნითი ცენტრალიზაციის მისთვის მიუღებლობის მოტივით მხარი არ დაუჭირა შემოთავაზებულ პროექტს. მაგრამ მის ერთადერთ ხმას არ შეეძლო საერთო გადაწყვეტილებაზე ზეგავლენის მოხდენა. 1949 წლის 23 მაისიდან გერმანიის ძირითადი კანონი ძალაში შევიდა, მათ შორის ბავარიისთვისაც.

სწორედ ეს თარიღი უნდა მივიჩნიოთ ახალი გერმანიის დაბადების დღედ, უფრო სწორად მისი დიდი ნაწილის დაბადების დღედ. ნაწილისა იმიტომ, რომ მიუხედავად ყირიმის (1945 წლის 4-11 თებერვალი) და პოტსდამის (1945 წლის 17 ივლისი 2 აგვისტო) კონფერენციების მოლაპარაკებისა, საბჭოური „ინიციატივის“ საფუძველზე „დამოუკიდებელ“ არსებობას განაგრძობდა ე.წ. გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკა.

„მაგნიტური თეორიის“ მთელ გერმანულ ტერიტორიაზე გაერცელებას ოთხ ათეულზე მეტი წელი დასჭირდა. მან ყოფილი საბჭოთა კავშირის ხელისუფლების უკანასკნელი თაობის ხელმძღვანელებიც მოაქცია თავისი გავლენის ქვეშ. გერმანიის გაერთიანების პროცესმა საერთაშორისო-სამართლებრივი აღიარება პპოვა 1990 წლის 12 სექტემბრის ხელშეკრულებაში გერმანიასთან დამოკიდებულების საბოლოო დარეგულირების შესახებ, რომელსაც ხელი მოაწერეს გერმანიის ფედერაციულმა რესპუბლიკამ, გერმანიის დემოკრატიულმა რესპუბლიკამ, საფრანგეთმა, საბჭოთა კავშირმა, დიდმა ბრიტანეთმა და ამერიკის შეერთებულმა შტატებმა. ამიტომ 1990 წლის 12 სექტემბერი გერმანიის გაერთიანების თარიღად არის მიჩნეული.

მას შემდეგ თანამედროვე გერმანული საზოგადოებისა და სახელმწიფოს სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს 1949 წლის ძირითადი კანონი, რომლის მოქმედება, ზემოთ აღნიშნული საერთაშორისო – ექვსთა ხელშეკრულების თანახმად, 1990 წლის 3 ოქტომბრიდან ვრცელდება გერმანიის მთელ ტერიტორიაზე. ეს არის ძირითადი კანონის გერმანიის მთლიან ტერიტორიაზე ძალაში შესვლის თარიღი.

მაგრამ არც 3 ოქტომბერი იქცა 1949 წლის კონსტიტუციის გაერთიანებული გერმანიის ფარგლებში სრული ამოქმედების თარიღად. საქმე ის არის, რომ კანონმდებელმა გაითვალისწინა გერმანიის ამ ორი ნაწილის ცხოვრების წესსა და დონეში არსებული სერიოზული დისპროპორცია და გარკვეული გარდამავალი პერიოდის სახით დაადგინა, რომ აღმოსავლეთ გერმანიის მოქალაქეთა ცხოვრების ზოგიერთი სფეროს რეგულირება გაგრძელდებოდა ყოფილი გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლის ნორმებით. ეს ვადა 1995 წლის 31 დეკემბერს ამოიწურა. მას შემდეგ მთელი გერმანია ერთიანი წესებით ცხოვრობს და მოღვაწეობს, ყოველგვარი გამონაკლისის გარეშე. ამიტომ ეს არის კონსტიტუციის გერმანიის მთელ ტერიტორიაზე სრული ამოქმედების თარიღი.

თავი პირველი - სახელმწიფო და კონსტიტუცია

გერმანულ კონსტიტუციურ სამართალში ტერმინ „სახელმწიფოს“ დატვირთვით ხშირად „კონსტიტუცია“ და არცთუ იშვიათად „დემოკრატია“ გამოიყენება. მართალია, არც ერთ შემთხვევაში ტოლობის ნიშნის დასმა არ იგულისხმება, მაგრამ თუ შეიძლება ითქვას, ასეთ შენაცვლებებს ამ ინსტიტუტების ურთიერთობის ხარისხი ნამდვილად უნდა განსაზღვრავდეს. სახელმწიფო და კონსტიტუცია კონსტიტუციურ სახელმწიფოში სპეციფიკურ ინტეგრირებულ ერთიანობას ქმნიან. კონსტიტუცია ახდენს სახელმწიფოს ფორმირებას, მაგრამ თავის მხრივ კონსტიტუცია ხომ იმავე სახელმწიფოსგანვე არის შექმნილ-ამოქმედებული. ამასთან დაკავშირებით, ყველაზე მნიშვნელოვანი ის არის, თუ რამდენად დემოკრატიული სიერცე მიიღო შედეგად ქვეყანამ. ეს რომ ასეა, ამას გერმანული კონსტიტუციონალიზმის მოკლე ისტორიაც ადასტურებს. სწორედ ახალი გერმანული კონსტიტუციის ბუნება იძლევა ასეთი ტერმინოლოგიური შეთავსების უფლებას ისე, რომ არც ერთი ტერმინის არსი არაფერს კარგავს.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, რომელიც 1949 წლის 23 მაისს იქნა მიღებული, 1990 წლის 3 ოქტომბრიდან, როდესაც განხორციელდა გერმანიის გაერთიანება, უკვე მთელი გერმანიის ძირითად კანონად იქცა, მის 23-ე მუხლში სათანადო ცვლილებით. აღნიშნული მუხლი იმხანად მოქმედი რედაქციით ადგენდა, რომ გერმანიის სხვა ნაწილებში კონსტიტუცია ძალაში შევიდოდა მათი შემოერთების შემდეგ. ასეც მოხდა.

1-1. ახალი კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპები

გერმანიის თანამედროვე კონსტიტუციას საფუძვლად დაედო ქვეყნის კონსტიტუციონალიზმის მდიდარი ტრადიციები. იგი რიგით მეოთხე კონსტიტუციაა და პირველი იმპერიის - საერთოდ ქვეყნის პირველი - 1849 წლის კონსტიტუციის ას წლისთავზე იქნა მიღებული. შუალედში კი იყო კიდევ ორი - 1871 წლისა და, რაც მთავარია, 1919 წლის ვაიმარის კონსტიტუცია, რომელმაც გერმანია რესპუბლიკად გამოაცხადა და ბევრი თავისებურებაც დაუტოვა მემკვიდრეობად გერმანიის კონსტიტუციურ მომავალს.

განსაკუთრებულია ვაიმარის კონსტიტუციის ზოგიერთი კონცეპტუალური იდეების გავლენა მსოფლიოში კონსტიტუციონალიზმის თანამედროვე დონეზე. სწორედ ვაიმარის კონსტიტუციიდან იღებს სათავეს და შემდეგ დამკვიდრდა კონსტიტუციურ სამართალში ტერმინი „რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი“, ხოლო შესაბამისი ნორმების სახით ასეთი ტენდენცია აქტიურად განვითარდა მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ მიღებულ თუ „რედაქტირებულ“ საპარლამენტო რესპუბლიკების კონსტიტუციებში.

რა თქმა უნდა, მნიშვნელოვანია მისი ზეგავლენა გერმანიის ამჟამად მოქმედ კონსტიტუციაზე. ომის შემდგომ გერმანიას ყველაზე მეტად სჭირდებოდა ვაიმარის კონსტიტუციის ის სულისკვეთება, რომელიც მას გამოარჩევდა იმ ნორმების ზედმიწევნითი დამუშავებით, რომელთა მიზანი იყო ცენტრალური აღმასრულებელი ხელისუფლების სტაბილურობისა და სრულუფლებიანობის უზრუნველყოფა იმ შემთხვევაშიც კი, როცა მთავრობას მყარი დასაყრდენი არ გააჩნია პარლამენტში მხარდამჭერი უმრავლესობის სახით.

გერმანიის სახელმწიფო წყობა ქვეყნის ძირითადი კანონით დამკვიდრებულ ხუთ პრინციპს ეფუძნება. ეს არის პირველ რიგში რესპუბლიკა თავისთავად და შემდეგ მისი ოთხი მახასიათებელი, რომელიც მთლიანობაში ასე წარმოდგება: გერმანია - დემოკრატიული, ფედერაციული, სოციალური სამართლებრივი რესპუბლიკა.

გერმანიის ახალმა კონსტიტუციამ გამოაცხადა, რომ „გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა არის დემოკრატიული და სოციალური ფედერალური სახელმწიფო (მუხლი 20, აბზაცი 1). გერმანიის ძირითადი კანონის პრინციპების კომპლექსურ კონსტრუქციაზე წარმოდგენას ავსებს 28-ე მუხლის პირველი აბზაცი, როცა მიწებისაგან მოითხოვება, რომ მათი „კონსტიტუციური წყობა უნდა შეესაბამებოდეს ამ ძირითადი კანონიდან გამომდინარე რესპუბლიკური, დემოკრატიული და სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს“.

რესპუბლიკური პრინციპი არის „თავისუფალი დემოკრატიული წყობის საფუძვლების“ კონსტიტუციური გაგების ნაწილი, რომელიც ქმნის ამ წყობის საძირკველს და ამდენად კანონმდებლის მთელი მეცადინეობა მიმართულია მისი დაცვისა და ფედერაციის სუბიექტების დონეზე ამ პრინციპის გაერცვლებისათვის. კონსტიტუციის ზემოთ აღნიშნული 28-ე მუხლის ნორმის სულისკვეთება გერმანიის მიწებში რესპუბლიკური პრინციპის დამკვიდრების თაობაზე მკაფიოდ არის გამოხატული ქვემო საქსონიის, პესენის და ბადენ-ვიუტემბერგის კონსტიტუციებში, სხვა მიწებში რესპუბლიკური მმართველობა ირიბად არის გაფორმებული გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის შემადგენელ ნაწილებად მათი აღიარების გზით.

რა თქმა უნდა, პარლამენტური მმართველობის რესპუბლიკას დამატებით, მისთვის დამახასიათებელი პრინციპების სისტემა შემოაქვს. ესენია პარლამენტარიზმი და საპარლამენტო დემოკრატია, ხელისუფლებათა დანაწილება და პლურალიზმი. სავსებით გასაგებია, რომ ყველა მათგანმა სათანადო ასახვა პპოვა ძირითად კანონში.

ადამიანის ღირსება დემოკრატიული სახელმწიფოებრიობის საფუძველია. გერმანული კონსტიტუცია, როცა პირველი წინადადების სახით ადამიანის ღირსების ხელშეუხებლობას ადასტურებს, ამით გახსნილად ახდენს სახელმწიფოს თავისეული გაგების დეკლარირებას. ცხადია, რომ დემოკრატიის როგორც მმართველობის სახის და სახელმწიფოს ფორმის ცოცხალ საფუძველს წარმოადგენენ ადამიანები, რომლებიც გაერთიანებულნი არიან პოლიტიკური ფუნქციონირებადი თანამეგობრობის სახით. ამიტომ ძირითად კანონში დემოკრატია წარმოადგენს პოლიტიკური პროცესის რაციონალიზაციისა და სახელმწიფო ხელისუფლების ფორმას.

დემოკრატიზმი, როგორც კონსტიტუციის სული, თავად კონსტიტუციაში გაბნეული დემოკრატიული დებულებების კომპლექსური ჯგამია. ძირითადი კანონი ადგენს გერმანიის დემოკრატიულ სახელმწიფოდ ფუნქციონირების გარანტიებს, როცა ამკვიდრებს მრავალპარტიული წარმომადგენლობითი ორგანოების, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების, ადგილობრივი თვითმმართველობის, დამოუკიდებელი სასამართლოს საარსებო ნორმებს.

სახელმწიფო ხელისუფლების სხვადასხვა სახეების კონსტიტუირება, მათი კომპეტენციის განსაზღვრება და შეზღუდვა, თავისთავად ჯერ კიდევ ვერ უზრუნველყოფს ორგანიზებულ თანამშრომლობას, რომელშიც აისახებოდა სახელმწიფო ხელისუფლების ერთიანობა. ამისათვის აუცილებელია მათი განმახორციელებელი ორგანოებისა და ფუნქციების თანადაქვემდებარების სისტემური გამართვა. გერმანულ კონსტიტუციურ სამართალში ეს ფედერალური

მოწყობის პრინციპით არის მოწესრიგებული, ვინაიდან სწორედ ხელისუფლების დანაწილების თვალსაზრისით ფედერაციისათვის არის დამახასიათებელი, როგორც ცენტრიდანული, ისე ცენტრის-კენული ინტერესებისა და შესაძლებლობების რეალური შეჯერება. ამდენად, ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილება მოქმედებს როგორც ფედერალიზმის იდეის დამატებითი ლეგიტიმაცია. ფედერალური მოწყობა სოციალურ სამართლებრივ სახელმწიფოს არა მხოლოდ ავსებს მისთვის დამახასიათებელი ხელისუფლების დანაწილების ეფექტით, არამედ აღნიშნულთან ერთობლიობაში ძირითადი კანონის დემოკრატიული წყობის საფუძველს განამტკიცებს უმცირესობის ინტერესთა დაცვის მნიშვნელოვანი გარანტიით.

დემოკრატიზმთან ტანდემში „სოციალური სახელმწიფო“, როგორც პრინციპი სწორედ ვაიმარის კონსტიტუციაში იყო პირველად ფორმულირებული და გულისხმობს სახელმწიფოს ფართომასშტაბიან ჩარევას ცხოვრების ეკონომიკურ და სოციალურ სფეროებში. ახალი გერმანული კონსტიტუციის მიერ ვაიმარის კონსტიტუციაში დამკვიდრებული სოციალური პრინციპი სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან ერთად გერმანიის საჯარო მართვის ქვაკუთხედად არის გამოცხადებული. მართალია, „სამართლებრივი სახელმწიფო“ ერთხელ არის მოხსენიებული კონსტიტუციაში, მაგრამ ესეც საკმარისია იმისათვის, რომ კონსტიტუცია მთლიანობაში წაკითხულ იქნეს ახალი კონცეპტუალური ორიენტირების გათვალისწინებით.

სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეა მკაფიოდ არის ჩამოყალიბებული ხელისუფლების შტოთა ტრიადის ურთიერთ-მიმართების განმსაზღვრელ კონსტიტუციურ ნორმაში, რომლის თანახმად, „საკანონმდებლო ხელისუფლება დაკავშირებულია კონსტიტუციურ წყობასთან, ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლება და მართლმსაჯულება – კანონთან და სამართალთან“ (მუხლი 20, აბზაცი 3).

სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციური აღიარება - ეს, პირველ რიგში, საზოგადოებრივი და სახელმწიფოებრივი ცხოვრების სპეციფიკური ორგანიზაციის დადგენას ნიშნავს, რომელიც სამართლის პრინციპებზე უნდა იყოს აგებული, ვინაიდან სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეასთან მიმართებაში სამართალი რაციონალური წესრიგის უზრუნველყოფის ის საშუალებაა, რომელმაც ინსტიტუტების საქმიანობა და პროცედურული მექანიზმები უნდა დაარეგულიროს.

გერმანული კონსტიტუცია ერთ-ერთი უპირველესია ევროპაში, რომელიც მსჯელობს სამართლებრივ სახელმწიფოსა და მის ფუძემდებლურ ნიშნებზე. ეკრძოდ, კონსტიტუციის მუხლები „ძირ-

თადი უფლებებიდან" ადგენს, რომ ყველა მოქალაქე, ორგანო თუ ორგანიზაცია ვალდებულია დაემორჩილოს კანონს. ამასთან, კონსტიტუციის სხვა განყოფილებებში ხაზგასმულია, რომ მოსამართლეები დამოუკიდებელი არიან და ექვემდებარებიან მხოლოდ კანონს (მუხლი 97), რომ დაუშვებელია საგანგებო სასამართლოების შექმნა (მუხლი 101) და კანონისათვის უკუქმედების ძალის მიცემა (მუხლი 103).

სახელმწიფოს კონსტიტუციური რეგულირების ფარგლები რეალურად დამოკიდებულია ქვეყანაში არსებულ ტრადიციებზე, პოლიტიკური კულტურის დონესა და ამდენად პერსპექტივის განმაპირობებელ ისტორიულ წინაპირობებზე. სწორედ ამ ფაქტორებზე დაყრდნობით კონსტიტუცია მოიცავს სახელმწიფო აღმშენებლობის ორიენტირებს, ადგენს მათი რეალიზაციის მექანიზმებს და ამკვიდრებს მათი ქმედუნარიანობის სამართლებრივ გარანტიებს.

1-2. კონსტიტუციური ცვლილებების ბუნება

ამბობენ, რომ დემოკრატია გერმანიაში მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ მოვიდა როგორც უცხოური პროდუქტი. საუბარი აქ დასაყვეთ გერმანიაზე უნდა იყოს, თორემ ე.წ. დემოკრატიულ რესპუბლიკაში ის კიდევ უფრო გვიან, ბერლინის კედლის ნგრევის შემდეგ, 90-იან წლებში შემოვიდა, მხოლოდ ამჯერად უკვე ეროვნული პროდუქტის სახით.

გერმანული ლიბერალიზმი, მთელი ისტორიის მანძილზე, მუდმივად მარცხს განიცდიდა. დემოკრატები უმცირესობაში იყვნენ ვაიმარის რესპუბლიკაში. როგორც ჩანს, ნაცისტების მიერ დატოვებულმა მორალურმა ვაკუუმმა შექმნა კეთილსასურველი ნიადაგი ახალი დემოკრატიისათვის. გერმანიამ ამ გზაზე ახალი კონსტიტუციის მიღების შემდგომ პერიოდშიც კი გარდასახვის რთული ეტაპები გამოიარა, როცა ახალი გერმანიის მშენებლობის საწყის ეტაპებზე სახელმწიფო ხელისუფლების სათავეში ორი პრეზიდენტი – შილი და კარტენსი და ერთი კანცლერი – კისინჯერი ქვეყნის ნაცისტური წარსულიდან აღმოცენდნენ.

გერმანიის 1949 წლის კონსტიტუცია შემუშავებულ იქნა იმ მიზნით, რომ გარდამავალ პერიოდში სახელმწიფოს პოლიტიკური ცხოვრებისათვის ახალი, დემოკრატიული წესრიგისათვის ხელსაყრელი პირობები შეექმნა. იგი სწორედ გარდამავალი პერიოდის კონსტიტუციად მოიაზრებოდა, თუნდაც ქვეყნის გაერთიანებამდე.

ახლა უკვე შეიძლება მსჯელობა იმაზე, თუ როგორ შეასრულა 1949 წლის ძირითადმა კანონმა მასზე დაკისრებული ამოცანები. ზემოთ მოტანილი კონკრეტული ფაქტები, როცა ხელისუფლების

სათავეში ნაციონალური წარსულის მქონე პირები აღმოჩნდნენ, ნამდვილად არ იწვევს ცალსახა რეაქციას. თუ შეიძლება ითქვას, რომ ეს დემოკრატიული წესრიგისათვის ხელსაყრელი პირობების შექმნის „პირდაპირი შედეგია“, მაშინ ისიც უნდა ითქვას, რომ კანონმდებელი ყოველმხრივ ცდილობდა, თავი დაედო შეცდომებისაგან, რომელსაც ადრე შეეწირა ვაიმარის დემოკრატიული რესპუბლიკა და ამჯერად მიზანს მიაღწია.

მთავარი შედეგი კი ის არის, რომ გერმანიის ძირითადმა კანონმა ყველა ვითარებაში ხელი შეუწყო ქვეყანაში სტაბილურობას, მისი მიღებიდან 50 წლის მანძილზე გერმანიაში რაიმე სერიოზულ კონსტიტუციურ კრიზისს ადგილი არ ჰქონია. აქ, რა თქმა უნდა, მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა დროულმა კონსტიტუციურმა რეფორმებმა. ყოველივე ამან ქვეყნის კონსტიტუცია დემოკრატიული საზოგადოების საიმედო საფუძველად აქცია. 1990 წელს გერმანიაც გამოთლიანდა, ძირითადმა კანონმა მანამდეც და ქვეყნის გაერთიანებასთან დაკავშირებითაც ბევრი მნიშვნელოვანი ცვლილება განიცადა.

ამიტომ არის საინტერესო გერმანიის კონსტიტუციის სტრუქტურა და მასში შეტანილი ცვლილებებისა და დამატებების ხასიათი, რომელიც მთლიანობაში ქვეყნის ძირითადი კანონის სრულყოფაზეა მიმართული. კონსტიტუცია იმთავითვე 11 განყოფილებისა და 146 მუხლისაგან შედგებოდა. გერმანიის ძირითადი კანონი მყარი კონსტიტუციების რიცხვს მიეკუთვნება. საქმე ის არის, რომ შესწორება-დამატებები იოლად არ მიიღება და ასეთ კანონს ხმების 2/3 ესაჭიროება ბუნდესტაგში და შემდეგ ბუნდესრატში.

და მაინც, კონსტიტუციამ, მიღებიდან 47 წლის მანძილზე, რბილად რომ ვთქვათ, მნიშვნელოვნად იცვალა სახე, როგორც სტრუქტურულად, ისე არსებითად. ჯერ გერმანიის ერთიანობის აღდგენამდე ძირითად კანონში 35 ფედერალური კანონის მიღებით შეტანილ იქნა 115 ცვლილება და დამატება, რომელთა შედეგად კონსტიტუციის პირველადი ტექსტის 146 მუხლიდან მთლიანად ან ნაწილობრივ გაუქმდა, შეივსო ან შეიცვალა თითქმის ნახევარი – 70 მუხლი, კონსტიტუციას დაემატა სამი ახალი განყოფილება – 14 მუხლით, ამას გარდა კონსტიტუციის პირველ ვარიანტში არსებულ თავებს დაემატა 17 და ამოღებულ იქნა ერთი მუხლი. ეს ცვლილებები, ძირითადად, შეეხო კონსტიტუციის პირველ განყოფილებას, სადაც დეტალურად არის განხილული „ძირითადი უფლებები“ და დასკვნით – მეთერთმეტე განყოფილებას – „გარდამავალი და დასკვნითი დებულებები“, ანუ იმ განყოფილებებს, რომელთა სრულყოფილებაზე ბევრად არის დამოკიდებული კონსტიტუციის რეალური ქმედითუნა-

რიანობა. ამას გარდა, ცვლილება-დამატებების დიდი ნაწილი გამოწვეული იყო სამხედრო საქმისა და ფინანსების სფეროში განხორციელებული რეფორმებით, საგანგებო მდგომარეობის რეგულირებასთან დაკავშირებული ახლებური მიდგომით.

კონსტიტუციის ცვლილება-დამატებების ახალი მნიშვნელოვანი ნაკადი – მათი არსისა და რაოდენობის თვალსაზრისით – ერთიანი გერმანიის აღდგენით იყო განპირობებული. ამან, რა თქმა უნდა, ქვეყნის გამთლიანებაზე მიმართული სერიოზული საკონსტიტუციო რეფორმა გამოიწვია და არც არის გასაკვირი, რომ 1995 წლის დასაწყისში 50 ცვლილება და დამატება იყო შეტანილი ამ დროისათვის არსებული კონსტიტუციის ტექსტში, გაუქმდა ერთი და დაემატა 12 ახალი, მნიშვნელოვნად შეიცვალა მრავალი მოქმედი მუხლი. ამ მხრივ ყველაზე მნიშვნელოვანია 1994 წლის 27 ოქტომბერი, ამ დღეზე მოდის 24 შესწორება - დამატება, რომელთაგან ყოველი მეორე საკანონმდებლო სფეროს მოწესრიგებას ეხება, მეტწილ კი საკონკურსო საკანონმდებლო კომპეტენციის საკითხებს.

კონსტიტუციის ყველაზე არსებითი ცვლილებები გამოიწვია ისეთმა შესწორებებმა, როგორც არის 1968 წლის ფედერალური კანონი განსაკუთრებული რეჟიმის შემოღების შესაძლებლობის შესახებ. ამ ცვლილების მნიშვნელობასთან დაკავშირებით, ხაზი უნდა გაესვას იმ ვითარებას, რომ ტერმინი „საგანგებო მდგომარეობა“ ძირითად კანონში არ მოიხსენიება საერთოდ, მაგრამ საქმე ის არის, რომ აღნიშნული შესწორების მეშვეობით სწორედ ასეთი გაგება მკვიდრდება.

განსაკუთრებული შესწორებების რიგში უდავოდ აღსანიშნავია 1993 წლის შესწორება, ევროპის ეკონომიკური თანამეგობრობის - ევროკავშირად გარდაქმნასთან დაკავშირებით. გერმანია ევროკავშირის ფუძე-წევრია და ძირითადი კანონის 23-ე მუხლის ახალი რედაქცია, ერთი მხრივ, ახდენს თავისი ვალდებულებების დეკლარირებას: „კისრულობს დემოკრატიული, სამართლებრივი სახელმწიფოს, სოციალური და ფედერაციული პრინციპების, აგრეთვე სუბსიდიარულობის პრინციპების ვალდებულებას და უზრუნველყოფს ამ ძირითადი კანონის არსებითად შესაბამისი ძირითადი უფლებების დაცვას“, ხოლო, მეორე მხრივ, აკანონებს გერმანიის მონაწილეობას ევროკავშირის ნორმატიული აქტების გამოცემაში, განსაზღვრავს ბუნდესტაგის, ბუნდესრატის, ფედერალური მთავრობის და მიწის ხელისუფალთა მიმართებას ევროკავშირთან. ცალკე, კიდევ ერთხელ უნდა ითქვას გერმანიის გაერთიანებასთან დაკავშირებული კანონების მთელ პაკეტზე, რომლებმაც არსებითად უცვალა სახე ძირითად კანონს.

1-3. კონსტიტუციის სტრუქტურა და შინაარსი

ძირითადი კანონი გერმანიის უმაღლესი სამართლებრივი ინსტანციაა - ამგვარად აფასებენ ქვეყნის კონსტიტუციას თავად გერმანელი კონსტიტუციონალისტები. ასეთი ზოგადი შეფასების უკან, უმთავრესი არგუმენტების სახით, რა თქმა უნდა, გერმანული ძირითადი კანონის მრავალი თავისებურება უნდა იყოს ნაყარა-უდგევი. ჩვენი აზრით, ერთ-ერთი ასეთი არგუმენტთაგანი ქვეყნის უმაღლესი სამართლებრივი აქტის სტრუქტურაში ჩადებული კონსტიტუციური ლოგიკაა, მასში შეტანილი დამატება-ცვლილებების და მათთან დაკავშირებული დროის ფაქტორის გათვალისწინებით.

გერმანიის ძირითადი კანონის სულისკვეთებას და ქვეყნის ადგილს მსოფლიოში მიმდინარე პროცესებში მკაფიოდ აყალიბებს პრემამულის პირველივე ფრაზა: „შეგნებული აქვს რა თავისი პასუხისმგებლობა ღმერთისა და ხალხის წინაშე, შეპყრობილია რა სურვილით, როგორც გაერთიანებული ევროპის თანასწორუფლებიანი წევრი, ემსახუროს მსოფლიო მშვიდობას, გერმანელმა ხალხმა თავისი კონსტიტუირებადი ხელისუფლების ძალით მიიღო ეს ძირითადი კანონი,“ რომლის მოქმედებაც ვერცელდება მთელ გერმანელ ხალხზე.

გერმანიის კონსტიტუციის პირველი განყოფილება - „ძირითადი უფლებები“ ადამიანის ღირსების განმსაზღვრელ და მარცვულებიერებელ ნორმათა სისტემას წარმოადგენს. „ადამიანის ღირსება ხელ შეუხეზბელია. მისი პატივისცემა და დაცვა ყველა სახელმწიფო ხელისუფლების მოვალეობაა“, - ასეთია გერმანიის ძირითადი კანონის პირველი მუხლის პირველ აბზაცში მოცემული ამოსავალი დებულება, რომელიც ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა უთუო პრიორიტეტის პრინციპს გამოხატავს. სახელმწიფო ადამიანისათვის და არა პირიქით, ასეთია მისი დედააზრი, რომელიც მთელ კონსტიტუციას გასდევს წითელ ზოლად.

კონსტიტუციის მეორე განყოფილება - „ფედერაცია და მიწები“ გერმანიის სახელმწიფოებრივი მოწყობის ფუძემდებლურ საკითხებს განიხილავს, როგორცაა ფედერაციის ტერიტორიის ახლებურად მოწყობა, კომპეტენციის ფედერალური გარანტიები, კომუნალური თვითმმართველობის უზრუნველყოფა და კიდევ მრავალი სხვა, რომლებიც ცენტრისა და ფედერაციის სუბიექტების ურთიერთობას აწესრიგებს.

მესამე განყოფილება - „ბუნდესტაგი“, პირველ რიგში, ამკვიდრებს ქვეყნის საარჩევნო სამართლის ძირითად პრინციპებს და აქედან გამომდინარე, ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს ფორმირების წესს, განიხილავს მის სტრუქტურას და საქმიანობის თავისებურებებს, განსაზღვრავს დეპუტატის უფლებამოსილებებს.

მეოთხე განყოფილება – „ბუნდესრაცი“ ამ ორგანოს ფუნქციებს, შემაღდგენლობასა და საქმიანობის ძირითად საკითხებს განიხილავს. გერმანიაში ფედერაციასა და მიწებს შორის სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილება ითვალისწინებს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების გამიჯვნას, მიწების აღმასრულებელ ხელისუფლებას ამ დროს ბუნდესრატის სახით ფედერალურ დონეზე სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებისათვის თავისი პირდაპირი წარმომადგენლობის ორგანო გააჩნია, რომელიც ბუნდესტაგთან ერთად ჩართულია საკანონმდებლო პროცესში.

ამ თანამშრომლობის გაუმჯობესების მიზნით გაჩნდა კონსტიტუციაში დამატებული მეოთხე-ა განყოფილება - „გაერთიანებული კომიტეტი“, რომელიც ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის სათანამშრომლო სტრუქტურას ამკვიდრებს და მისი ფორმირებისა და საქმიანობის წესებს განსაზღვრავს.

მეხუთე განყოფილება - „ფედერალური პრეზიდენტი“ სახელმწიფო მეთაურის არჩევის, თანამდებობრივი შეუთავსებლობის და პასუხისმგებლობის საკითხებთან ერთად განიხილავს მისი უშუალო და კონტრასიგნაციის მექანიზმით დადასტურებულ უფლებამოსილებათა ძირითად წრეს.

მექექვე განყოფილებაში - „ფედერალური მთავრობა“ ჩამოყალიბებულია ქვეყნის აღმასრულებელი ორგანოს უფლებამოსილებები, ფედერალური კანცლერის არჩევისა და ფედერალური მინისტრების დანიშნა-განთავისუფლების წესები, მთავრობასა და ბუნდესტაგს შორის ნდობა-უნდობლობის ურთიერთობის ჩამოყალიბებისა და გადაწყვეტის მექანიზმები.

კონსტიტუციის მეშვიდე თავში - „ფედერაციის კანონმდებლობა“ ფედერაციასა და მიწებს შორის დანაწილებულია საკანონმდებლო კომპეტენცია, მოცემულია ფედერაციის განსაკუთრებული და საკონკურსო საკანონმდებლო კომპეტენციის კატალოგები, რეგულირდება საკანონმდებლო საქმიანობის პროცედურული საკითხები.

გერმანიის კონსტიტუციაში, ფაქტობრივად, არ არის არც ერთი განყოფილება, რომელიც არ იყენებდეს ფედერალიზმის პრინციპებს შესაბამისი ნაწილის ძირითად პრობლემატიკასთან მიმართებაში. მერვე განყოფილება „ფედერალური კანონების შესრულება და ფედერალური ადმინისტრაცია“ ფედერაციის კონსტიტუციური მართვის სწორედ ისეთ პრობლემებს წყვეტს, როგორცაა ფედერაციის დაჯგუფების შესრულება, უშუალო ფედერალური მართვა, ბუნდესვერის მართვა.

კონსტიტუციაში შეტანილი დამატებები სახელისუფლო ორგანოების საქმიანობის კოორდინაციისკენაა მიმართული. ამის თვალ-

ნათლივი მაგალითია, მერვე განყოფილებას რომ მერვე-ა განყოფილება - „საზოგადოებრივად სასარგებლო ამოცანები“ დაერთო, რომლის ორად ორი მუხლი ფედერალური კანონების საფუძველზე მიწებისადმი ფედერაციის დახმარებისა და შეთანხმების თანახმად, ფედერაციისა და მიწების ერთობლივი მოქმედების სფეროებს განსაზღვრავს.

ცალკე, მეცხრე განყოფილებაში განიხილება ქვეყნის „მართლ-მსაჯულების განხორციელების“ ფუძემდებლური საკითხები, მოსამართლეთა დამოუკიდებლობისა და სამართლებრივი მდგომარეობის განმაპირობებელი ნორმები, წარმოდგენილია სასამართლო ორგანიზაციის საკითხები და სასამართლო ხელისუფლების სტრუქტურა. განსაზღვრულია ფედერალური კონსტიტუციური სასამართლოს კომპეტენცია და შემადგენლობა.

მეათე განყოფილება - „ფინანსები“ თავისი არსით კონსტიტუციის ყველაზე განახლებული ნაწილია. იგი ქვეყნის საფინანსო-საკრედიტო პოლიტიკის კონსტიტუციურ საფუძველს ამკვიდრებს და საბიუჯეტო მეურნეობას აწესრიგებს მთლიანად ქვეყნის და ფედერაციის სუბიექტების ფარგლებში.

უცნაურია, მაგრამ ფაქტია, მეორე მსოფლიო ომის „ცხელ კვალზე“ მიღებულ კონსტიტუციაში არ არის ნორმა, სადაც პირდაპირ იქნებოდა დაგმობილი ომის საშიშროება. თუმცა ტოტალიტარული წარსულის მწარე გაკვეთილებმა თავისი კვალი მინც დაატყო ძირითადი კანონის ორიენტაციას. კონსტიტუციის 26-ე მუხლი ადგენს, რომ „ანტიკონსტიტუციურია ისეთი მოქმედება, რომელსაც უნარი შესწევს და ხორციელდება იმ მიზნით, რომ დაარღვიოს ხალხის მშვიდობიანი თანაარსებობა, კერძოდ, მოამზადოს და აწარმოოს თავდასხმითი ომი“ და იქვე შეფასებულია, რომ ასეთი მოქმედება „დასჯადია“.

ყოველივე ეს, როგორც ჩანს, თავად კანონმდებელში დაუკმაყოფილებლობის გრძნობას ბადებდა და ამიტომაც ყველაზე სერიოზული შევსება, რომელიც კონსტიტუციამ შემდგომ წლებში მიიღო ეს ახალი მეათე-ა განყოფილებაა - „თავდაცვის მდგომარეობა“, რომლის თერთმეტი მუხლი დეტალურად არეგულირებს ხელისუფლების შტოთა ურთიერთქმედებას, განსაზღვრავს მათ სამართლებრივ მდგომარეობას და უფლებამოსილებებს საგანგებო რეჟიმის პირობებში, ურთიერთმიმართებას მიწების სახელისუფლო ორგანოებთან.

კონსტიტუციის მეთერთმეტე განყოფილება - „გარდამავალი და დასკვნითი დებულებები“ ერთი ყველაზე მთავარი ნაწილი იყო კონსტიტუციის მიღების მომენტისათვის, მის სრულ ამოქმედებამდე, იმ საკითხების მრავალფეროვნებითა და მნიშვნელობით, რომლებიც

აქ, პრაქტიკულად, მოგვარდა. მაგრამ „გარდამავალ დებულებებს“ არსებული კანონმდებლობით ნამემკვიდრევი რთული სამართლებრივი სიერცის პირობებში დიდი სიფრთხილით უნდა ემოქმედა „წინა სამართლის“ ნორმებთან და ზოგადად მოეწესრიგებინა მრავალი ნიუანსი, მათ შორის სწორედ მნიშვნელოვანი სირთულით აღსავეს მემკვიდრეობითობის და ურთიერთობის საკითხები, რომლებიც ახალი კანონმდებლობის შექმნამდე ახლებურად წაკითხვას უნდა დაქვემდებარებოდა.

ასეთ რთულ სამართლებრივ ვითარებაში გერმანიის „ძირითადმა კანონმა“, როგორც არის სახელდებული ქვეყნის კონსტიტუცია, ერთგვარი დამცავი ნორმის სახით განსაზღვრა საერთაშორისო სამართლის ნორმების პრიმატი ფედერალური სამართლის მიმართ, როცა დააფიქსირა, რომ საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული ნორმები წარმოადგენს ფედერალური სამართლის შემადგენელ ნაწილს.

1-4. ქვემო საქსონიის კონსტიტუცია

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი ქვეყნის ყველა სუბიექტის კონსტიტუციაა და იგი განსაზღვრავს ქვეყნის კონსტიტუციური მოწყობის პრინციპებს, რომლის თანახმად, მიწების კონსტიტუციური წყობა უნდა შეესაბამებოდეს ამ ძირითადი კანონიდან გამომდინარე რესპუბლიკური, დემოკრატიული და სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეებს და მათი გათვალისწინებით უნდა წყვეტდეს ადგილობრივი მართვისა და თვითმმართველობის ორგანიზაციის საკითხებს. უნდა ითქვას, რომ სწორედ ჰიტლერიზმისაგან ქვეყნის განთავისუფლების შემდეგ მიღებული მიწების კონსტიტუციები გახდნენ ეროვნული გერმანული სამართლის ის აქტები, დასაბამი რომ მისცეს გერმანიაში კონსტიტუციური წყობის დაფუძნებას და რომლებმაც ძირითად კანონში მთლიანი სამართლებრივად რეგულირებადი სახე მიიღო.

ახლა რაც შეეხება ქვემო საქსონიის კონსტიტუციას. იგი შედგება პრეამბულის, 9 განყოფილებისა და 78 მუხლისაგან. კონსტიტუციის პრეამბულა მხოლოდ იმას აფიქსირებს, რომ ქვემო საქსონიის ხალხმა, გრძნობს რა თავის პასუხისმგებლობას ღმერთისა და ადამიანის წინაშე, მიიღო თავისი პარლამენტის – ლანდტაგის მიერ წარმოდგენილი კონსტიტუცია.

კონსტიტუციის პირველი განყოფილება სახელმწიფო ხელისუფლების საფუძვლებს, სახელმწიფოს ძირითად უფლებებსა და ამოცანებს ეძღვნება. როგორც კონსტიტუცია აღიარებს, ქვემო საქსონიის

მიწა არის თავისუფლებისმოყვარე, რესპუბლიკური, დემოკრატიული და სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფო, მოწოდებული დაიცვას ბუნებრივი ცხოვრებისეული საფუძვლები გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის შემადგენლობაში, რომელიც ევროპის საერთაშორისო თანამეგობრობის ნაწილია. კონსტიტუცია წყვეტს მიწის სიმბოლიკისა და დედაქალაქის საკითხს.

ქვემო საქსონია შეიქმნა ჰანოვერის, ოლდენბურგის, ბრაუნშვეიგის და შაუმბურგ-ლიპეს მიწების გაერთიანებით, მაგრამ ტერიტორიის საკითხთან დაკავშირებით, აქვე უნდა მოვიხსენიოთ გარდამავალი დებულების სახით მიღებული 73-ე მუხლი, რომელიც ადგენს, რომ ქვემო საქსონიის ქალაქ ჰამბურგთან 1961 წლის 4 ივნისს გაფორმებული ხელშეკრულების თანახმად, მიწის საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებანი შეიძლება გადაეცეს ქალაქ ჰამბურგს.

კონსტიტუცია ამკვიდრებს რა დემოკრატიას სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპად, ამისათვის ქვეყნის კონსტიტუციის მე-20 მუხლის მე-3 აბზაცის არსს სიტყვასიტყვით იყენებს, მხოლოდ ფედერაციას – მიწასაც უწყვილებს და ადგენს, რომ საკანონმდებლო ხელისუფლება დაკავშირებულია კონსტიტუციურ წყობასთან ფედერაციისა და მიწის ჩარჩოებში, აღმასრულებელი ხელისუფლება და მართლმსაჯულება დაკავშირებულნი არიან კანონსა და სამართალთან.

როგორც თავად კონსტიტუცია აღიარებს (მუხლი 3), მოქალაქის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები ამ კონსტიტუციის შემადგენელი ნაწილია და ადამიანის უფლებების დაცვა მიაჩნია სახელმწიფო თანამეგობრობის, მშვიდობისა და სამართლიანობის საფუძვლად. აქვე ცალკე მუხლებად გარანტირებულია განათლების უფლება, ჩამოყალიბებულია ნორმათა სისტემა, რომელიც სახელმწიფოს პოზიციას გამოხატავს მეცნიერების, უმაღლესი სკოლის, ხელოვნებისა და კულტურის განვითარებისა და დაცვის საქმეში.

ქვემო საქსონიის კონსტიტუციის მეორე განყოფილება მიწის პარლამენტის – ლანდტაგის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებისა და ამოცანების განსაზღვრასთან ერთად, მისი უფლებების განმარტობებელ ნორმათა კომპლექსს გეთავაზობს. მასთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული კონსტიტუციის მეოთხე განყოფილება, რომელიც კანონმდებლობის საკითხებს აწესრიგებს, ერთი მხრივ, ეს პროცედურული ნორმებია, მეორე მხრივ, უფლებამოსილების დელეგირების მექანიზმები. ყველა ამ საკითხს ერთ მთლიანობაში, ცალკე ქვეთავის სახით განვიხილავთ მეშვიდე თავში – საპარლამენტო დემოკრატია გერმანიაში.

კონსტიტუციის მესამე განყოფილება აყალიბებს მიწის მთავრობის ამოცანებს, განსაზღვრავს მის შემადგენლობას და ფორმირების

წესს, შემოაქვს საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებებს შორის ნდობა-უნდობლობის ურთიერთობა. ამ და ზოგიერთ სხვა საკითხს ფედერალურ სამთავრობო პრობლემასთან კავშირში, ცალკე ქვეთავის სახით წარმოვადგენთ მერვე თავში – გერმანიის მთავრობა.

კონსტიტუციის მეხუთე თავი ფუძემდებლური ნორმების დონეზე ამკვიდრებს უშუალო დემოკრატიის ისეთ ინსტიტუტებს, როგორიცაა სახალხო ინიციატივა, ხალხის სურვილი და რეფერენდუმი, რომლებიც საერთო გერმანული თავისებურებების ფონზე მთლიანობაშია განხილული წინამდებარე მონოგრაფიის მეხუთე თავში.

კონსტიტუციის მეექვსე თავი მიწის ფარგლებში მართლმსაჯულების განხორციელების ამომავალი იდეების საკანონმდებლო გაფორმებას ახდენს. ეს პირველ რიგში შეეხება აღიარებას იმის თაობაზე, რომ სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდება ხალხის სახელით, ხოლო მოსამართლეები დამოუკიდებლები არიან და მხოლოდ კანონს ექვემდებარებიან. რაც შეეხება მოსამართლეთა შერჩევას, სასამართლოები პროფესიონალი მოსამართლეებით კომპლექტდება, ხოლო კანონით გათვალისწინებულ ცალკეულ შემთხვევაში, საზოგადოებრივი მოსამართლეებით, და კონსტიტუცია აქვე კანონს განუსაზღვრავს უფლებას თავად დაადგინოს, რომ მოსამართლეთა თანამდებობაზე დანიშნისათვის საჭიროა მოსამართლეთა შემრჩევი კომისიის ხელშეწყობა.

კონსტიტუცია საგანგებოდ აყენებს პროფესიონალი მოსამართლის პასუხისმგებლობის საკითხს, თუ იგი მოვალეობის შესრულებისას ან მის გარეთ დაარღვევს გერმანიის ძირითადი კანონის ან მიწის კონსტიტუციის პრინციპებს. ამ შემთხვევაში ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ ხმების 2/3-ით, ლანდტაგის მიერ ხმების უმრავლესობით აღძრული შუამდგომლობით შეიძლება გადაწყვიტოს საკითხი მისი სხვა თანამდებობაზე გადაყვანის ან პენსიაზე გაშვების შესახებ. თუ დარღვევა განზრახვითი ხასიათისაა, შეიძლება მიღებულ იქნეს გადაწყვეტილება თანამდებობიდან დათხოვნის შესახებ. ანალოგიური წანამდგომარებით საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია გააუქმოს საზოგადოებრივი მოსამართლეების დანიშნა.

კონსტიტუციის მიხედვით, საკონსტიტუციო სასამართლოს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გამოაქვს გადაწყვეტილებები:

– მიწის კონსტიტუციის განმარტების შესახებ უმაღლეს ორგანოებს შორის წარმოქმნილი დავის საგანზე, ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს ან დავის სხვა მონაწილეთა შუამდგომლობის საფუძველზე;

- უშუალო დემოკრატიის ფორმების განხორციელებასთან დაკავშირებით წარმოქმნილ დაეხმე, განმცხადებელთა, მიწის მთავრობის ან ლანდტაგის წევრთა 1/5-ის შუამდგომლობით;

- მიწის კანონების მიწის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის თაობაზე მიწის მთავრობის ან ლანდტაგის წევრთა 1/5-ის შუამდგომლობით;

- საკონსტიტუციო სასამართლოში თემების ან თემთა გაერთიანებისაგან შემოსული საჩივრების საფუძველზე, თვითმმართველობის უფლების დარღვევასთან დაკავშირებით;

- სხვა შემთხვევებში, რომლებიც მიწის კონსტიტუციის ან კანონის საფუძველზე მის კომპეტენციას განეკუთვნება.

აქვე განსაზღვრულია მიწის საკონსტიტუციო სასამართლოს შემადგენლობა და პროცედურა. მის შემადგენლობაში შედის 9 სასამართლოს წევრი და 9 მოადგილე, რომლებიც პირადად წარმოადგენენ ყოველ სასამართლოს წევრს. წევრებიცა და მოადგილეებიც აირჩევა 7 წლით, ლანდტაგის მიერ კანდიდატურების წინასწარი განხილვის გარეშე, დამსწრე წევრთა ხმების 2/3-ის უპირატესობით, მაგრამ ეს არ უნდა იყოს მის წევრთა უმრავლესობაზე ნაკლები.

მოსამართლეთა გადარჩევა დასაშვებია ერთხელ. სასამართლოს წევრებისათვის შეუთავსებელია ლანდტაგში, მიწის მთავრობაში, ფედერაციის ან სხვა მიწის შესაბამის ორგანოებში, ევროპის თანამეგობრობაში მოღვაწეობა. მათ არა აქვთ უფლება იმუშაონ სპეციალობის მიხედვით, არც მიწის ადმინისტრაციასა და არც კორპორაციებში, დაწესებულებებში, საჯარო სამართლებრივ ფონდებში, რომლებიც მიწის ზედამხედველობის ქვეშ იმყოფება. გამონაკლისს შეადგენს სამსახური პროფესიონალ მოსამართლედ და პედაგოგიური მოღვაწეობა უმაღლეს სასწავლებლებში.

ცალკეულ დებულებებს, შემადგენლობისა და პროცედურის ყველა დანარჩენ საკითხს აწესრიგებს კანონი, რომელიც, ამასთან, განსაზღვრავს რა შემთხვევაში ფლობენ კანონის ძალას მისი გადაწყვეტილებები.

კონსტიტუციის მეშვიდე განყოფილება ეძღვნება მიწის მართვისა და მის ტერიტორიაზე მდებარე თემებისა და რაიონების თვითმმართველობის ორგანიზაციულ-სამართლებრივ საკითხებს. აღნიშნული და ზოგიერთი მასთან დაკავშირებული ინსტიტუციონალური მოწყობის პრობლემები დეტალურად არის განხილული მეთორმეტე თავში - ადგილობრივი მართვის ორგანიზაცია.

ქვემო საქსონიის კონსტიტუციის მერვე განყოფილება განიხილავს მიწის ფინანსების საკითხებს, რა თქმა უნდა, ქვეყნის საფინანსო

უზრუნველყოფის პრინციპებიდან გამომდინარე. მიწის ბიუჯეტი დადგინდება კანონით. საბიუჯეტო ეკონომიკის საფუძველს შეადგენს მრავალწლიანი საფინანსო და საინვესტიციო დაგეგმვა, რომლის დებულებები რეგულირდება კანონით.

კონსტიტუციაში დადგენილია ბიუჯეტის მიღების მექანიზმი, მისი მიუღებლობის შემთხვევაში ბიუჯეტის დროებითი შემოღების პირობები, ზეგეგმიური და არაგეგმიური ხარჯების გაღების წესი, რომლის საფუძველზეც მთლიანობაში ეს საკითხი რეგულირდება კანონით. აქვე ჩამოყალიბებულია მოთხოვნები ბიუჯეტის კანონპროექტისა და მისი განმარტებების მიმართ. კონსტიტუცია ადგენს, რომ ლანდტაგს შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილებები ბიუჯეტთან მიმართებაში, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ერთდროულად უზრუნველყოფილი იქნება საჭირო ხარჯების აუცილებელი დაფარვა. კონსტიტუცია განსაზღვრავს ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცების საჭიროებას, კრედიტების მიღებისა და გარანტიების საკითხებს.

ცალკე მუხლი ეძღვნება მიწის საანგარიშო პალატას. მისი წევრები ფლობენ მოსამართლეთა დამოუკიდებლობას. საანგარიშო პალატის თავმჯდომარეს და მის მოადგილეს მთავრობის წინადადებით, 12 წლით ირჩევს ლანდტაგი დამსწრე წევრთა ხმების 2/3-ით, რომელიც მისი წევრების არანაკლებ უმრავლესობას უნდა შეადგენდეს. მთავრობა ნიშნავს პალატის თავმჯდომარეს და მის მოადგილეს, აგრეთვე პალატის სხვა წევრებს, ლანდტაგთან შეთანხმებული პალატის თავმჯდომარის წინადადების საფუძველზე.

მიწის საანგარიშო პალატა ამოწმებს ანგარიშგებას, აგრეთვე რენტაბელობას, ბიუჯეტისა და ეკონომიკის წარმართვისას წესრიგის დაცვის მდგომარეობას. შემოწმების შედეგების შესახებ პალატა მოახსენებს ლანდტაგს და საქმის კურსში აყენებს მიწის მთავრობას. საანგარიშო პალატის ფორმირებისა და უფლებამოსილების ცალკეულ დებულებებს განსაზღვრავს და არეგულირებს კანონი. კანონისავე მეშვეობით მიწის საანგარიშო პალატას შეიძლება დაეკისროს სხვა ამოცანები.

კონსტიტუციის მეცხრე განყოფილებაში მოცემულია გარდამავალი და დასკვნითი დადგენილებები. ცალკე მუხლი შეეხება ყოველი მიწიდან გადმოსულ განსაკუთრებულ ინტერესებსა და დაწესებულებებს. კონსტიტუცია ახდენს ჰანოვერის, ოლდენბურგის, ბრაუნშვეიგის და შაუმბურგ-ლიპეს ყოფილი მიწების კულტურული და ისტორიული ინტერესების დაცვის გარანტირებას, როცა საკანონმდებლო ორგანოებსა და ადმინისტრაციას ავალებს მათ დაცვას და წახალისებას.

აქვე დადგენილია, რომ დასახელებული მიწების ადგილობრივ ტრადიციებთან დაკავშირებული დაწესებულებების გამოყენება სამშობლოს ინტერესებში აუცილებლად უნდა გაგრძელდეს და შენარჩუნებულ იქნეს, თუ მათი შეცვლა ან გაუქმება აუცილებელი არ იქნება ქვემო საქსონიის მთელ ტერიტორიაზე განხორციელებადი ორგანიზაციული ღონისძიებების ფარგლებში.

გარდამავალი დადგენილებით განისაზღვრა, რომ კონსტიტუცია ძალაში შევიდა 1993 წლის 1 ივნისიდან და ერთდროულად შეწყვიტა მოქმედება 1951 წლის 13 აპრილს მიღებულმა ქვემო საქსონიის დროებითმა კონსტიტუციამ. ამასთან დაკავშირებით, აქვე მოწესრიგებულია ლანდტაგის ლეგისლატიურისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობაში შემკვიდრეობითობის საკითხები.

ქვემო საქსონიის კონსტიტუცია შეიძლება შეიცვალოს რეფერენდუმით მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მას მხარს დაუჭერს საარჩევნო ხმის მფლობელი მოსახლეობის ნახევარი მანძც.

თავი მეორე - ადამიანი გერმანულ კონსტიტუციაში

გერმანიის ისტორიაში ადამიანის უფლებები მრავალგზის იყო კონსტიტუციური ინტერესის საგანი. ჯერ იყო და, გერმანიის იმპერიაში შემავალი ქვეყნების კონსტიტუციებში მოცემული იყო ძირითადი უფლებების საკმაოდ ვრცელი ჩამონათვალი. შემდეგ, უკვე მთელი ქვეყნის მასშტაბით, პირველად ვაიმარის კონსტიტუციაში ძირითადი უფლებები კოდიფიცირებულ იქნა ისეთი ფორმით, რომელიც დღესაც ძალიან თანამედროვედ და სრულად გამოიყურება. მასში ჩართული იყო დათქმა იმის თაობაზე, რომ ისინი გაგებულნი უნდა იქნეს არა როგორც პირდაპირი მოქმედების ნორმები, არამედ როგორც პროგრამული დებულებები, რომელსაც უნდა ეფუძნებოდეს და იცავდეს სახელმწიფო თავის მოქმედებებში.

ვაიმარის კონსტიტუციისაგან განსხვავებით, გერმანიის მოქმედი ძირითადი კანონის პირველ თავში განმტკიცებულ ნორმებს სამართლის პირდაპირი მოქმედების ძალა გააჩნია. რეგულირების ასეთი პრინციპი იყო რეაქცია ისტორიის მწარე გაკვეთილებზე, რათა კონსტიტუციური ნორმების აქტიური, პირდაპირი მოქმედებით აღკვეთილიყო ადამიანის უფლებათა დარღვევების ფაშიზმის დროინდელი ფონი.

2-1. მოქალაქეობის საკითხი კონსტიტუციაში

რამდენადაც უცნაურად არ უნდა ჟღერდეს, ფაქტია, რომ გერმანიის ძირითადი კანონი, მოქალაქეობის საკითხთან დაკავშირებით, არ შეიცავს რაიმე პოზიტიურ ნორმადღგენით ნასახს, თუ არა მხოლოდ მე-16 მუხლის პირველი აბზაცი, სადაც დადგენილია, რომ გერმანიის მოქალაქეობა არ შეიძლება ჩამორთმეულ იქნეს და მოქალაქეობა შეიძლება დაიკარგოს მხოლოდ კანონის საფუძველზე, ხოლო დაინტერესებული პირის ნების საწინააღმდეგოდ ეს შეიძლება მოხდეს მხოლოდ მაშინ, თუ იგი ამის შედეგად არ იქცევა მოქალაქეობის არმქონე პირად. მოქალაქეობის საკითხების მოწესრიგებისა და გაბზარული რწმენის გამთლიანების თვალსაზრისით, სწორედ ის იყო მნიშვნელოვანი, რომ კონსტიტუციამ მოქალაქეობის ხელშეუხებლობის გარანტიის დეკლარირება მოახდინა ძირითადი უფლებების ნაწილში.

სხვა მხრივაც, კანონმდებლის მთელი მეცადინეობა აღნიშნული ორიენტაციისაა. ამიტომ გერმანიის ძირითადი კანონის ერთ ღირსშესანიშნავ თავისებურებად უნდა მივიჩნიოთ მასში მოქალაქეობის საკითხების რეგულირება, რომელსაც, რა თქმა უნდა, თავისი განმაპირობებელი ისტორიული მიზეზები გააჩნდა – ფაშიზმით გაჟღენთილი სამართლებრივი თუ პოლიტიკური ატმოსფეროს სახით და კონკრეტული, საკმაოდ რთული დასაძლევე შედეგებით – ყველა „განსხვავებულად მოაზროვნის“ განდევნითა და ორად გახლეჩილი გერმანული სახელმწიფოთი. ამ მოკლე ისტორიულმა წარსულმა სირთულეების იმდენი ძნელად დასაძლევე ზღუდეები დაახვედრა ახალი სამართლებრივი გერმანიის აღმშენებლობის პროცესს, რომ ადამიანის უფლება-თავისუფლების განმსაზღვრელი ნორმების კომპლექსის რეალური ამოქმედებისათვის ქვეყანაში წინაისტორიული მოქალაქეობრივი სიმშვიდის აღდგენა-დამკვიდრება შეიქნა საჭირო. მაგრამ ამას „ძირითადი უფლებების“ მშრალი ნორმები ვერ გადაწყვეტდა, წინ იყო ქვეყნის და ერის გამთლიანების რთული გზა და გერმანელი კანონმდებლის შორსმჭვრეტელობამ მისცა ამ პროცესს დინამიკური განვითარების სახე.

სწორედ ამიტომ, მოქალაქეობის საკითხის რეგულირების თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია გარდამავალი და დასკვნითი დებულებების პირველი, საერთო რიგით კი 116-ე მუხლი, რომელმაც „გერმანელის“ ცნება განსაზღვრა და მოქალაქეობის აღდგენაზეც იზრუნა. კონსტიტუცია ადგენს, რომ გერმანელად მიიჩნევა პირი, რომელსაც აქვს გერმანიის მოქალაქეობა, ან როგორც გერმანული ეროვნების ლტოლვილმა ან ხიზანმა, ანდა მისმა მეუღლემ ან შთამომავალმა

თავშესაფარი ჰპოვა გერმანიის იმპერიის ტერიტორიაზე 1937 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობის შემდეგ. მაგრამ, როგორც ჩანს, სრული მოქალაქეობრივი სიმშვიდის აღსადგენად მხოლოდ მოცემული დათქმა საკმარისი არ აღმოჩნდა. ამიტომ კონსტიტუცია აკონკრეტებს, რომ გერმანიის ყოფილ მოქალაქეებს, რომლებსაც ფაშიზმის ბატონობის პერიოდში 1933 წლის 30 იანვრიდან 1945 წლის 8 მაისამდე ჩამოერთვათ მოქალაქეობა პოლიტიკური, რასობრივი ან რელიგიური მოტივებით, აგრეთვე მათ შთამომავლებს, მოთხოვნის საფუძველზე შეიძლება აღუდგინონ მოქალაქეობა. ისინი არ ჩაითვლებიან მოქალაქეობაჩამორთმეულ პირებად, თუ 1945 წლის 8 მაისის შემდეგ მიიღეს გერმანიაში საცხოვრებელი ადგილი და არ გამოუხატავენ საწინააღმდეგო სურვილი.

გერმანული მოქალაქეობის მიღება და შეწყვეტა რეგულირდება 1913 წლის კანონით იმპერიული და სახელმწიფოებრივი მიკუთვნების შესახებ. ამ კანონმა, შემდგომ ბევრი ცვლილება განიცადა და ყველაზე მნიშვნელოვანი ნაცისტური რეჟიმის პერიოდში – 1934 წელს მოხდა, როცა განხორციელდა სახელმწიფო ორგანიზაციის მკაცრი უნიფიკაცია. თუ მანამდე პირი ორმაგი მოქალაქეობის უფლებით სარგებლობდა და ერთდროულად ითვლებოდა ფედერაციისა და მიწის მოქალაქედ, ამიერიდან გაუქმდა მიწის მოქალაქეობა. მართალია, ძირითადი კანონის 74-ე მუხლში ფედერაციის კონკურენციული საკანონმდებლო კომპეტენციის კატალოგში ღია საკითხის სახით იყო შეტანილი „მიწის მოქალაქეობა“ (მე-8 პუნქტი), მაგრამ მას შემდეგ ასეთი საკითხი არც დამდგარა. აღნიშნული პუნქტი მკვედარ ნორმად იქცა და ამიტომ 1994 წელს ძირითადი კანონიდან იგი ამოღებულ იქნა და ამჟამად გერმანიაში მხოლოდ ფედერალური მოქალაქეობა არსებობს.

გერმანიაში მოქალაქეობა შეიძინება დაბადებითა და ნატურალიზაციით. დაბადებით – სისხლით გერმანელად ითვლება პირი, რომლის ერთი მშობელი მაინც გერმანელია. ქორწინების გარეშე დაბადებული ბავშვი გერმანელად ითვლება, თუ გერმანულ მოქალაქეობას ფლობს მისი დედა. რაც შეეხება პიროვნების ნატურალიზაციის საკითხს, იგი წყდება ხელისუფლების აზრით, მაგრამ ამ შემთხვევაში მკაცრად განიხილება გერმანიის მოქალაქეობაზე შუამდგომლობით შემოსული პირის შრომისუნარიანობა და ცხოვრების წესი, მასვე უნდა გააჩნდეს საცხოვრებელი და შეეძლოს საკუთარი თავისა და ოჯახის წევრების მატერიალური უზრუნველყოფა.

მოქალაქეობა წყდება მისგან გამოსვლის, უცხოეთის მოქალაქეობის შექმნის, უცხოელის მიერ შეიღობის შედეგად. ყოველივე ზემოთ თქმულის გათვალისწინებით, მოქალაქეობა არ განიხილება

როგორც ინდივიდუალური უფლება და ამიტომ მისგან გამოსვლა საჭიროებს შესაბამის გადაწყვეტას.

რაც შეეხება უცხო სახელმწიფოების მოქალაქეების და მოქალაქეობის არმქონე პირთა რეჟიმს, პირველ რიგში უნდა შევეხოთ ე.წ. თავშესაფრის საკითხს. 1993 წლამდე გერმანია საკმაოდ ლიბერალურად ეკიდებოდა ამ პრობლემას, რამაც წარმოუდგენლად გაზარდა აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებიდან გერმანიაში დასახლების მსურველთა ნაკადი და სერიოზული პრობლემები შეუქმნა ქვეყანას, მათ შორის, კრიმინალური თვალსაზრისითაც. სწორედ ამან აიძულა კანონმდებლები 1993 წლის 28 ივნისის კანონით დამატების სახით შემოეტანა 16-სპეციალური მუხლი, რომელიც ახლა ძალზე მკაცრი რეგულირების ჩარჩოებში აქცევს მთელ ამ პროცესს. კონსტიტუციურ ნორმას: „პოლიტიკურად დევნილი პირი სარგებლობს თავშესაფრის უფლებით“, უამრავი შემზღუდველი დათქმა ახლავს. ეს ნორმა არ შეიძლება გაერცვლდეს იმ პირებზე, ვინც შემოდის ევროპის თანამეგობრობის ქვეყნებიდან ან სხვა მესამე სახელმწიფოდან, სადაც უზრუნველყოფილია ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ კონვენციის და ადამიანის უფლებათა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის შესახებ კონვენციის მოქმედება. სახელმწიფოები, რომლებიც არ შედის ევროპის თანამეგობრობაში, მაგრამ, რომლებზეც ვრცელდება პირველი აბზაცის პირობები, განისაზღვრება კანონით, რომელსაც ესაჭიროება ბუნდესრატის მხარდაჭერა.

აღნიშნულ შემთხვევებში, ქვეყანაში ყოფნის დამთავრების ღონისძიებები შეიძლება შესრულდეს მიუხედავად ამის თაობაზე შეტანილი საჩივრისა. აღნიშნულმა კანონმა შეიძლება დაადგინოს ის ქვეყნები, სადაც სამართლებრივი მდგომარეობის, სამართლის გამოყენებისა და ზოგადი პოლიტიკური ვითარების საფუძველზე გამოირიცხულია პოლიტიკური დევნა, არაადამიანური ან დამამცირებელი სასჯელი ან მოპყრობა. იგულისხმება, რომ ასეთი სახელმწიფოს უცხოელი მოქალაქე არ არის დევნილი, ვიდრე იგი არ წარმოადგენს ფაქტებს, რომლებიც სწორედ მის დევნილობას დაადასტურებს.

რაც შეეხება „ქვეყანაში ყოფნის დამთავრების ღონისძიებებს“ ზემოთ აღნიშნულ თუ სხვა ისეთ შემთხვევებთან დაკავშირებით, რომლებიც აშკარად დაუსაბუთებელია ან ასეთად მიიჩნევა, მხოლოდ მაშინ გადადებს სასამართლო საკითხის განხილვას, თუ არსებობს სერიოზული ეჭვი ამ ღონისძიებების მართლზომიერების თვალსაზრისით. ამასთან, შემოწმების მოცულობა შეიძლება შეიზღუდოს და დაგვიანებული შუამდგომლობები შეიძლება არ იქნეს გათვალისწინებული განცხადების შეტანის ვადის დარღვევის შემთხვევაში. კონსტიტუციური ნორმების ასეთი სიმრავლის მიუხედავად, ე.წ.

თავშესაფრის საკითხის მოწესრიგებას სხვა უამრავი დეტალი ახლავს, რომელსაც არეგულირებს კანონი. ამას გარდა, ცალკე არსებობს კანონი უცხოელთა შესახებ, რომელიც 1965 წელს იქნა მიღებული, შემდგომში გარკვეული ცვლილებები განიცადა და ზედმიწევნით არეგულირებს უცხოელთა სტატუსს.

2-2. კონსტიტუცია ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების შესახებ

თავისი შინაარსით გერმანიის ძირითად კანონში მოცემული ძირითადი უფლებების ჩამონათვალი რამდენადმე შემცირებულია ზოგიერთ თანამედროვე კონსტიტუციასთან შედარებით. იგი შემოსაზღვრულია სამართლით დაცული ისეთი კლასიკური თავისუფლებებით, როგორიცაა აზრის გამოხატვის, რელიგიის, შეკრებებისა და გაერთიანების, პროფესიის შერჩევის, გადაადგილებისა და საცხოვრებელი ადგილის უფლება, საკუთრებისა და მემკვიდრეობის უფლების გარანტია, ცხოვრებისა და ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლება. ამას ემატება ქორწინებისა და ოჯახის დაცვა, ძირითადი უფლების დონეზეა მოხსენიებული პოლიტიკური თავშესაფრის უფლება.

კონსტიტუციის პირველ განყოფილებაში - „ძირითადი უფლებები“ ადამიანის უფლებების, თავისუფლებებისა და მოვალეობების მთელი კრებული ადამიანური ღირსების ერთგვარი ეპიგრამით არის ნათელფენილი. კერძოდ, ხაზგასმულია, რომ „ადამიანის ღირსება ხელშეუხებელია. მისი პატივისცემა და დაცვა ყველა სახელმწიფო ხელისუფლების მოვალეობაა“ (მუხლი 1, აბზაცი 1). აქვე ნათქვამია, რომ გერმანელი ხალხი აღიარებს ადამიანის ხელშეუხებელ და განუყოფელ უფლებებს, როგორც ყოველგვარი ადამიანური საზოგადოების, მსოფლიოში მშვიდობისა და სამართლიანობის საფუძველს (მუხლი 1, აბზაცი 2). ყოველივე ეს უდავოდ ხაზს უსვამს კანონმდებლის დამოკიდებულებას ადამიანისადმი. ამ კეთილგანწყობის კონცეპტორებული ხედვა კონსტიტუციის სხვა თავებში კონკრეტული ნორმებით არის დადასტურებული და განმტკიცებული.

სიმბოლურია, რომ ძირითადი კანონის პირველი მუხლი ამკვიდრებს პიროვნების, მოქალაქის სამართლებრივი სტატუსის უმნიშვნელოვანეს პრინციპებს, როგორიცაა ადამიანის ღირსება და თანასწორობა. ეს უკანასკნელი საკმაოდ ფართო სპექტრით არის წარმოჩენილი, დაწყებული იმით, რომ ყველა ადამიანი თანაბარია კანონის წინაშე, მამაკაცი და ქალი თანასწორუფლებიანია, არავის არ შეიძლება მიანიჭონ უპირატესობა ან მიაყენონ ზიანი თავისი სქესის, წარმომავლობის, რასის, ენის, რელიგიური თუ პოლიტიკური

შეხვედულებების გამო (მუხლი 3). კონსტიტუციაში განსაკუთრებული ადგილი აქვს დათმობილი პირად, აგრეთვე პოლიტიკურ უფლებებსა და თავისუფლებებს, სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული უფლებების დამკვიდრებას. თუმცა, ამ ჩამონათვალში სოციალური და ეკონომიკური უფლებების თაობაზე ასეთი განცხადება ერთგვარ დაზუსტებას საჭიროებს.

გერმანულ კონსტიტუციაში საერთოდ არ არის ნაწილი ეკონომიკური წყობის შესახებ და ყველაფერი ეს საკუთრებისადმი განსაკუთრებული მოთხოვნების პრიზმის ქვეშ ამოიკითხება. მუხლი მე-14, აბზაცი 2 - „საკუთრება ავალდებულებს. მისი გამოყენება იმავდროულად უნდა ემსახურებოდეს საზოგადოების კეთილდღეობას“ და იქვე, მე-3 აბზაცი - „საკუთრების ჩამორთმევა დაიშვება მხოლოდ საზოგადოების საკეთილდღეოდ“.

ერთი თავისებურება გერმანული კონსტიტუციისა ის გახლავთ, რომ მასში მკაფიოდ არ არის გამოკვეთილი სოციალური უფლებების დაცვა. იგი, უბრალოდ, სტრიქონებს შორის იკითხება, როცა წინა პლანზე გამოდის ადამიანის ღირსება (მუხლი 1) და სიცოცხლის უფლება (მუხლი 2, აბზაცი 2). რა თქმა უნდა, ადამიანის ღირსეული სიცოცხლე სათანადო სოციალური პირობების გარანტიას საჭიროებს. კანონმდებლის ასეთი „თავდატყერილი“ დამოკიდებულება სოციალური უფლებებისადმი, როცა მოქმედი ძირითადი კანონი ვაიმარის კონსტიტუციის დონესაც არ ინარჩუნებს, ალბათ იმით უნდა აიხსნას, რომ სახელმწიფოში ეს პრობლემა განსაკუთრებული ყურადღებით სარგებლობს, სოციალური პირობები თავისთავადია და უზრუნველყოფილია საერთო მაღალი დონით. ამას მეტყველებს ის ფაქტიც, რომ 1949 წლის კონსტიტუციაში მრავალი ცვლილება-დამატების პირობებში ძირითადი უფლებები, მცირე გამონაკლისის გარდა, რეფორმირების გარეშე იქნა შენარჩუნებული. ცხადია, ეს არ ნიშნავს, რომ ძირითადი უფლებების გაგება ძველ დონეზე რჩება. ასე რომ იყოს, კონსტიტუციაში სოციალური უფლებების არცთუ მკაფიო განსაზღვრა ცხოვრებაში ჰპოვებდა რთულ კონტრაქტაციას.

პიროვნების სამართლებრივი მდგომარეობის ერთ მნიშვნელოვან თავისებურებად იქცა უფლებებისა და თავისუფლებების რეალიზაციაზე ისეთი შეზღუდვების შემოღება, რომელთაც გარკვეული გარანტიის დატვირთვა აკისრია. კონსტიტუციაში მოცემულია ამ ინსტიტუტის საერთო კონცეფცია. ერთი მხრივ, იგი შეეხება ინდივიდის ინტერესების დაცვას. კონსტიტუციის მე-2 მუხლის თანახმად, თითოეულს აქვს თავისი პიროვნების თავისუფლად განვითარების უფლება – ორი შემზღუდავი პირობის გათვალისწინებით: თუ ის არ ხელყოფს სხვათა უფლებებს და არ არღვევს „კონსტიტუციურ წყობას ან

ზნეობრივ კანონს". მეორე მხრივ, და ეს უფრო მნიშვნელოვანია თავისი ფარგლებითა და სიმკაცრით, როცა ადგენს, რომ, ის, ვინც თავისუფალი დემოკრატიული წყობის წინააღმდეგ „საბრძოლველად ბოროტად იყენებს" მთელ რიგს პირადი უფლებებისა, კარგავს ამ ძირითად უფლებებს, რაც დადგინდება ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ.

კონსტიტუცია არა მხოლოდ ადგენს შესაძლო შესაზღვრადი უფლებების ნუსხას, არამედ აყალიბებს მოთხოვნებს ამ უფლებათა შემზღვრადი კანონისადმი. დადგენილია, რომ ასეთი კანონი უნდა ატარებდეს ზოგად ხასიათს და არ უნდა მოქმედებდეს მხოლოდ ცალკეული შემთხვევისათვის და არც ძირითადი უფლების არსებით შინაარს არ უნდა შეეხოს. კონსტიტუციის ერთი თავისებურება ის არის, რომ ძირითადი უფლებები მოქმედებს გერმანიის იურიდიულ პირებზეც, რამდენადაც ეს უფლებები თავისი არსით მათ მიმართაც გამოიყენება.

ძირითად კანონში მკაფიოდ არის განსაზღვრული, ერთი მხრივ – უფლებებისა და თავისუფლებების, მეორე მხრივ, მოვალეობათა წრე და მათი ადრესატები. რამდენადაც ადამიანის ღირსების პატივისცემა და დაცვა გერმანული კონსტიტუციის საბაზისო ნორმაა, ამდენად ძირითადი კანონი, ფაქტობრივად, სახელმწიფოს თავისებური გაგების დეკლარირებას ახდენს.

კონსტიტუციური სახელმწიფო ორ საფუძველს – სახალხო სუვერენიტეტსა და ადამიანის ღირსებას ეყრდნობა და ვინაიდან პირველი მეორის დაცვის გარანტიებზეა დამოკიდებული, ხოლო კონსტიტუციაში დაფიქსირებული პიროვნების უფლების განმსაზღვრელ ნორმათა უმრავლესობა ადამიანის ღირსების პრინციპთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული, კანონმდებელი სახელმწიფოს მთელ რიგ ვალდებულებებს აკისრებს:

- ადამიანის ღირსების პატივისცემა და დაცვა ყველა სახელმწიფო ხელისუფლების მოვალეობაა (მუხლი 1, აბზაცი 1);
- მოცემული ძირითადი უფლებები, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართალი, სავალდებულოა საკანონმდებლო, აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და მართლმსაჯულებისათვის (მუხლი 1, აბზაცი 3);
- ქორწინება და ოჯახი იმყოფება სახელმწიფოს განსაკუთრებული დაცვის ქვეშ (მუხლი 6, აბზაცი 1);
- მთელი სასკოლო საქმე სახელმწიფო ზედამხედველობის ქვეშ იმყოფება (მუხლი 7, აბზაცი 1).

კონსტიტუცია, ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების გვერდით, იმ მოქალაქეობრივ ვალდებულებებსაც აყალიბებს, რომლებიც სწორედ ღირსების კომპლექსში ეწერება ქვეყნის

უსაფრთხოებისა და განვითარების პერსპექტიულობის თვალთახედვით. ეს არის, ერთი მხრივ – სრულწლოვანი მამაკაცის მიერ სამხედრო ან ალტერნატიული სამსახურის მოხდის ვალდებულება (მუხლი 12ა), მეორე მხრივ – შთამომავლობაზე საყოველთაო ზრუნვა. კონსტიტუცია ადგენს, რომ ბავშვების მოვლა და აღზრდა მშობლების ბუნებრივი უფლება და უპირველესად, მათთვის შერაცხული მოვალეობაა. მაგრამ მთავარი აქ ის გახლავთ, რომ „მათ საქმიანობას თვალყურს ადევნებს სახელმწიფო“. კანონმდებელმა შემოთავაზებული ნორმების კომპლექსით შექმნა სამართლებრივად მრავალმხრივ დაცული სივრცე, რომელიც, მისივე თქმით, ქმნის „ყოველგვარი ადამიანური საზოგადოების მსოფლიოში მშვიდობისა და სამართლიანობის საფუძველს“.

და კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი მომენტი ადამიანის უფლებათა დაცვის გარანტიის თვალსაზრისით. გერმანია აღიარებულია, როგორც ჩამოყალიბებული სამართლებრივი სახელმწიფო, რომელიც კონსტიტუციურად უზრუნველყოფს პიროვნების სრულყოფილ დაცვას საჯარო მმართველობის მხრიდან შესაძლო დარღვევებისაგან. კონსტიტუციის თანახმად (მუხლი 19, აბზაცი 4), საჯარო მმართველობის მხრივ პიროვნების უფლებათა ნებისმიერი დარღვევის შემთხვევაში, გერმანიის მოქალაქე უფლებამოსილია, მიმართოს შესაბამის სასამართლო ინსტანციას. მეორე მხრივ - სასამართლო ორგანოები, კონსტიტუციურ დებულებებზე დაყრდნობით, მოვალენი არიან, გააკონტროლონ საჯარო მმართველობის დაწესებულებათა საქმიანობა, გააუქმონ მათი ადმინისტრაციის ის ნორმატიული აქტები, რომლებიც ლახავენ პიროვნების უფლებას, ეწინააღმდეგებიან მოქმედ კანონმდებლობას. გერმანიაში კანონმდებლობით გარანტირებულია ნებისმიერი მოქალაქის უფლებათა დაცვა სასამართლოს წესით.

ფედერალური მიწების კონსტიტუციურ პრაქტიკაში ადამიანის უფლებების ჩამონათვალს არ ექცევა დიდი მნიშვნელობა, ვინაიდან ფედერალური სამართლის ნებისმიერი ნორმის პრიორიტეტულობა მიწების სამართლის მიმართ, კონსტიტუციების ჩათვლით, გამორიცხავს დეტალიზებული განმეორებების საჭიროებას. მით უმეტეს, რომ უკანასკნელი არ შეიძლება ფედერალური სამართლის გადახედვის ან თავისებური განმარტების საფუძველს წარმოადგენდეს.

ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული კანონმდებლობით დადგენილი ნორმების გარდა, გერმანიაში მოქმედებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებში კოდიფიცირებული ადამიანის უფლებათა ჩამონათვალი. მათ შორის უნდა დავასახელოთ საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ; საერთაშორისო პაქტი ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების

შესახებ; ევროპის სოციალური ქარტია; ევროპის კონვენცია ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის შესახებ. ეს უკანასკნელი განსაკუთრებული დატვირთვის მატარებელია. მართალია, იგი რატიფიცირებულ იქნა ჩვეულებრივი კანონის მიღების დონეზე და არ შეიძლება მისი კვალიფიცირება კონსტიტუციური სამართლის ორგანულ ნაწილად, მაგრამ, ასე თუ ისე, იგი მიმდინარე კანონმდებლობის ნორმების ერთგვარი გაგრძელებაა. მისი დებულებები ხშირად ემთხვევა გერმანიის ძირითად კანონში დამკვიდრებულ ძირითადი უფლებების ჩამონათვალს და ფაქტია, რომ განსაკუთრებულ გავლენასაც ახდენს გერმანულ მართლწესრიგზე.

2-3. ადამიანის უფლება-თავისუფლებების დაცვის ბარანტიები

გერმანიის კონსტიტუცია ადამიანის უფლება-თავისუფლებების დაცვის გარანტიების მთელ კომპლექსს ითვალისწინებს. მათ რიცხვს მიეკუთვნება: პირველ რიგში, აღნიშნული დებულება იმის თაობაზე, რომ კონსტიტუციაში ჩამოთვლილ უფლებებს და თავისუფლებებს პირდაპირი მოქმედება გააჩნიათ და ისინი სავალდებულოა საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებისათვის; დადგენილი მექანიზმი იმის თაობაზე, რომ უფლებათა შეზღუდვა შეიძლება მხოლოდ კანონით; აგრეთვე ის, რომ სახელმწიფო ან უწყება, რომლის სამსახურშიც იმყოფებიან შესამე პირის მიმართ თავისი სამსახურებრივი მოვალეობების დამრღვევი პირები, თავის თავზე დებულობენ მათი მოსამსახურის მოქმედებაზე პასუხისმგებლობას. ამას გარდა, კონკრეტული გარანტიები ჩაწერილია მუხლებში, რომლებიც შეადგენს ცალკეულ უფლებას.

ადამიანის ურთიერთობა მართლმსაჯულებასთან – ეს, ერთდროულად უფლებაც არის და მისი დაცვის გარანტიაც. სწორედ ძირითადი უფლებების ცალკე სფეროა სასამართლო მოსმენისა და კანონიერი მოსამართლის უფლება, ხოლო დაცვის გარანტია – პრინციპი, რომლის თანახმად სასჯელი განისაზღვრება მხოლოდ კანონის საფუძველზე. სხვათა შორის, გერმანიის კონსტიტუციისათვის ძირითადი უფლების სახით დამახასიათებელია სახელმწიფოს მხრიდან განხორციელებული მოქმედებებისაგან სასამართლო დაცვის განმტკიცება. ამ უფლების სახით ყველას ეძლევა პროცესუალური თავდაცვის საშუალება მათი სასამართლოს სფეროში სახელმწიფოს ჩარევის წინააღმდეგ.

ასეა თუ ისე, ადამიანის უფლებების დაცვის საქმეს მეტ-ნაკლები წარმატებით ომბუდსმენის ინსტიტუტიც ემსახურება. საქმე ის არის, რომ 1956 წლის 19 მარტს გერმანიის ძირითად კანონში შეტანილი

დამატებით დამკვიდრდა საპარლამენტო კონტროლის ერთი ახალი ნაირსახეობა, როგორცაა ბუნდესტაგის რწმუნებული თავდაცვის საკითხებში. აღიარებულია, რომ ეს ინსტიტუტი შეედური ომბუდსმენის ერთი მნიშვნელოვანი ნიმუშია. მისი საქმიანობის თავისებურებებზე ქვემოთ გვექნება საუბარი. აქ, ამ ფაქტზე ყურადღება საგანგებოდ გაეთმახვილეთ. საფიქრებელი იყო, რომ ომბუდსმენი გერმანიაში უფრო აქტიურად მოიკიდებდა ფეხს ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში. ამ იდეას ჰყავდა მხარდამჭერები, მაგრამ ჰყავდა მოწინააღმდეგეებიც, თავად იდეა კი მათ ჭიდილში გაიჭყლიტა.

როგორც ჩანს, რწმუნებულის საქმიანობის შედეგებმა - ერთი მხრივ, და შეედური ომბუდსმენის პოპულარიზაციის მსოფლიო ბუმმა სამოციან წლებში - მეორე მხრივ, თავისი გამოძახილი ჰპოვა გერმანიაშიც, თუმცა მას წარმატებულს მაინც ვერ ვუწოდებთ. ჯერ კიდევ 1966 წელს ცნობილმა ფილოსოფოსმა კარლ იასპერსმა წამოაყენა წინადადება სამოქალაქო ომბუდსმენის ინსტიტუტის შექმნის შესახებ, რომელსაც ლეგიტიმურობის უმაღლესი დონე ექნებოდა, თუ იგი უშუალოდ მოსახლეობის მიერ იქნებოდა არჩეული. კარლ იასპერსის წინადადებამ გარკვეული გამოხმაურება გამოიწვია. უკვე 1967 წლის დასაწყისში გამოქვეყნდა ბილის - დეტალური პროექტი, რომელიც დანიური მოდელის მიხედვით ომბუდსმენის დაფუძნებას ითვალისწინებდა ჰამბურგში. 1967 წლის სექტემბერში ერთ პოპულარულ ყოველკვირეულში გამოქვეყნდა წერილი „როდის მოვა დასავლეთგერმანული ომბუდსმენი?“, რომლის პასუხად იუსტიციის ფედერალურმა მინისტრმა გუსტავ ჰეინიშმა განაცხადა, რომ პროექტის აპრობირება პირველ რიგში მოხდებოდა ერთ ან ორ მცირე მიწაზე.

წინადადებათა აქტივობის პერიოდს სერიოზული წინააღმდეგობები დაუპირისპირდა. 1968 წელს მიწების ლანდტაგების თავმჯდომარეებმა აღნიშნულთან დაკავშირებით, თავისი საერთო უარყოფითი პოზიცია დააფიქსირეს და თანაც ისეთი სერიოზული არგუმენტით, რომ ისინი წინააღმდეგობაში მოვიდოდნენ ტრადიციულ კონსტიტუციურ ორგანოებთან. მოგვიანებით, 1973 წელს ბუნდესტაგის კვლევითმა კომისიამ მოქალაქეთა უფლებების დაცვის ნაწილში უარყო ომბუდსმენის სახით ახალი სტრუქტურის შექმნის საჭიროება და უპირატესობა ცალსახად არსებული სასამართლო სისტემის გაუმჯობესებას მიანიჭა. ზოგიერთი მიიჩნევდა, რომ განსაკუთრებით ფედერალურ დონეზე, ასეთი დამოუკიდებელი სამსახური თავად გადაიქცეოდა ბიუროკრატიულ სტრუქტურად. ამიტომ, აღიარებდნენ რა საპარლამენტო ხელისუფლების გაძლიერების აუცილებლობას, მიაჩნდათ, რომ ამ მიზნით საჭირო იყო ბუნდესტაგის პეტიციების კომიტეტში ექსპერტების შტატების შემოღება.

თუ გერმანიაში ომბუდსმენის იდეის ფართო დანერგვის კონტრარგუმენტებს ღრმად ჩაეწეოდებით, უნდა ვიფიქროთ, რომ, პირველ რიგში, ეს გერმანული სასამართლო სისტემაა მისი ყოვლისშემოცველობითა და მისთვის არაორგანული სამართლისმქმნელი სტრუქტურების შეუთავსებლობით. ყველაფერი ეს იმდენად უცნაურად გამოიყურება, რომ ფაქტობრივად გერმანია ერთადერთი მსხვილი ევროპული სახელმწიფოა, რომელსაც პერსონალიზირებული საპარლამენტო კონტროლის ეს ფორმა არ გააჩნია.

იუსტიციის ფედერალური სამინისტროს გეგმები მაინც განხორციელდა: 1974 წელს რეინლანდ-პფალცის მიწაზე დაინიშნა სამოქალაქო ადმინისტრაციის რეგიონული ომბუდსმენი; სამოცდაათიანი წლების ბოლომდე ბერლინში, პესენსა და საარში დააფუძნეს რწმუნებულები სამოქალაქო საქმეებზე, რომლებიც ინიშნებიან მერის ან პრემიერების მიერ და ლანდტაგების კომიტეტებთან ერთად მოქალაქეთა საჩივრების შესწავლას ახდენენ.

რაც შეეხება ბუნდესტაგის პეტიციების კომიტეტს, გერმანელი კონსტიტუციური სამართლის სპეციალისტების ნაწილი მას კოლეგიურ ომბუდსმენად მიიჩნევენ.

პეტიციის უფლება ხელს უწყობს მოქალაქეთა ურთიერთობის მოწესრიგებას ქვეყნის წარმომადგენლობით ორგანოებთან – ბუნდესტაგთან. ამაზე მეტყველებს არა მხოლოდ ინდივიდუალური და კოლექტიური პეტიციების საერთო დიდი რაოდენობა, არამედ ასეთი ურთიერთობის სისტემატური ხასიათი: პეტიციების კომიტეტი საშუალოდ 50 განცხადებასა და საჩივარს დებულობს დღეში.

ბუნდესტაგის პეტიციების კომიტეტი, ბერლინის პეტიციების კომიტეტის, თავდაცვის საკითხებზე ბუნდესტაგის რწმუნებულისა და რეინლანდ – პფალცის ომბუდსმენისაგან განსხვავებით, არ არის აღჭურვილი უფლებით საქმეები საკუთარი ინიციატივით განიხილოს, მათი წყარო ყველა შემთხვევაში მხოლოდ პეტიცია უნდა იყოს.

უმრავლესმა ლანდტაგმა ანალოგიური პეტიციების კომიტეტები შექმნა. მხოლოდ ქვემო საქსონიაში ეს ფუნქცია მართვის ცალკეულ კომიტეტებზეა გადანაწილებული. ასე და ამგვარად, გერმანიაში პეტიციების განმხილველი ორგანოების მთელი სისტემა ჩამოყალიბდა. ამან კი მისი მოქმედების სისტემური გააზრება მოითხოვა. პეტიციის კონსტიტუციური უფლების (მუხლი 17) განხორციელებისა და დაცვის მიზნით კანონმდებელმა ამ სისტემის რეფორმირება იმით დაიწყო, რომ კონსტიტუციურად აღიარა საპეტიციო კომიტეტი. კონსტიტუციის დამატებითი 45-ა მუხლის თანახმად, ბუნდესტაგი ინიშნავს საპეტიციო კომიტეტს, რომელსაც ევალება განიხილოს ბუნდესტაგში გაგზავნილი თხოვნა და საჩივარი მე-17 მუხლის შესაბამისად. ამავე მუხლის მეორე აბზაცის თანახმად, კომისიის მიერ საჩივრის გადასინჯვის უფლებამოსილებას აწესრიგებს ფედერალური კანონი.

1975 წელსვე იქნა მიღებული კანონი პეტიციების კომიტეტის უფლებამოსილების შესახებ. კანონი კომიტეტს აძლევს უფლებას განახორციელოს ადმინისტრაციული სააგენტოების ადგილობრივი სამსახურების ინსპექტირება და მოითხოვოს მათგან საჭირო დოკუმენტები. ყველა ფედერალური სამინისტრო, უწყება, კორპორაცია და დაწესებულება ვალდებულია წარუდგინოს პეტიციების კომიტეტს საჭირო ცნობები და დოკუმენტები, ხოლო სასამართლოებმა უნდა აღმოუჩინონ საჭირო დახმარება. კომიტეტი ბუნდესტაგს ყოველწლიურად წარუდგენს საერთო მიმოხილვას შემოსული პეტიციების შესახებ - შესაბამისი რეკომენდაციებით. ამას გარდა, კომიტეტი წლის მანძილზე გაწეული თავისი საქმიანობის შესახებ ანგარიშს წარუდგენს ბუნდესტაგს, კომიტეტის ყოველთვიური მოხსენებები ურიგდებათ დეპუტატებს და ერთი ფრაქციის ან დამსწრე დეპუტატთა 5%-ის მოთხოვნით სამი კვირის მანძილზე შეაქვთ პლენარული სხდომის დღის წესრიგში. ყოველწლიურად ბუნდესტაგში საშუალოდ 17 ათასი პეტიცია შედის, რომელთაგან მხოლოდ 3-4% კმაყოფილდება.

და მაინც, პეტიციების კომიტეტის სისტემას, თავად გერმანელი სპეციალისტების შეხედულებით, სამოქალაქო ომბუდსმენის მიმართ გარკვეული უპირატესობა გააჩნია, როგორც სახელმწიფო მმართველობის გერმანული ტიპისთვის დამახასიათებელი მაღალი დეცენტრალიზაციის ბუნებისათვის მეტად შესატყვისი.

თავი მესამე - პოლიტიკური სისტემა

თანამედროვე დემოკრატიის პირობებში პოლიტიკური პარტიები განსაკუთრებულ როლს თამაშობენ ქვეყნის საგარეო თუ საშინაო პოლიტიკის ფორმირებაში, ქვეყნის პოლიტიკური ხელმძღვანელობისა და საკონტროლო სფეროებში არსებული ამოცანების განხორციელების საქმეში.

აღბათ არც ერთ სახელმწიფოში პარტიული სისტემა მისი არსებითა და ისტორიით, ასე ორგანულად არ არის დაკავშირებული ქვეყნის ისტორიასთან, როგორც გერმანიაში. ასე იყო იმ ავადსახსენებელ დროს, ასეა ახლაც. საქმე ის არის, რომ პოლიტიკური პარტიები ჩართულნი არიან სახელმწიფო სისტემაში თავისი უფლებამოსილებებითა და მოვალეობების წრით. ახალი კონსტიტუციის პირობებში გერმანიაში მოხდა პოლიტიკური პარტიების სამართლებრივი ინსტიტუციონალიზაცია და ეს პროცესი ახლაც პარტიული სისტემის რაციონალიზაციის გზით ვითარდება.

3-1. კანონმდებლობა პოლიტიკური პარტიების შესახებ

ძირითად კანონში მოცემული დემოკრატიული საზოგადოების ჩამოყალიბების განმსაზღვრელ ნორმათა სიმრავლეში, ასეთივე სულისკვეთების მატარებელ დებულებათა შორის საკმაოდ ლაკონურია პარტიებისადმი მიძღვნილი ერთადერთი კონსტიტუციური 21-ე მუხლი, რომლის მიხედვით პოლიტიკური გაერთიანების თავისუფალი შექმნის საფუძველზეა გააზრებული: მრავალპარტიულობის იდეა; სახელმწიფოში მიმდინარე პოლიტიკური მართვის პროცესებში პარტიებისათვის წამყვანი ფუნქციების მიკუთვნება; პარტიის დაწესებულებათა თავისუფლება და გარკვეული კონტროლი, როცა პარტიები მოვალენი არიან, წარმოადგინონ საჯარო ანგარიში თავიანთი სახსრების წარმოშობისა და გამოყენების, აგრეთვე, თავიანთი ქონების შესახებ; დემოკრატიული სახელმწიფოს იმ ტიპის მშენებლობის პროცესში აქტიური ჩართვა, რომელიც კონსტიტუციაშია ჩაფიქრებული. ყოველივე ეს მაღალი პოლიტიკურ-სამართლებრივი დატვირთვის ნორმებშია ფორმულირებული: „პარტიები მონაწილეობენ ხალხის პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბებაში. მათი დაფუძნება თავისუფლად შეიძლება. პარტიის შიდა წყობა უნდა შეესაბამებოდეს დემოკრატიულ პრინციპებს“ (მუხლი 21, აბზაცი 1). ეს არის და ეს – კონსტიტუციაში პოლიტიკურ პარტიებზე პოზიტიური სამართლის თვალსაზრისით დადგენილი, და როგორც თავად კონსტიტუცია ამბობს – „დეტალებს აწესრიგებს ფედერალური კანონი“. მაგრამ კონსტიტუციაში ჩამოყალიბებულია მოთხოვნების ისეთი კატეგორია, რომელიც განაპირობებს გერმანიაში სამოქალაქო საზოგადოების არსებობასა და მისი სახით იმ რეალურ ძალას, რომელიც მტკიცედ იცავს დემოკრატიულ მონაპოვარს.

სახელმწიფო სისტემაში უფლებამოსილებით ზღვარგადასული პოლიტიკური ძალის აღზევების შედეგად მიღებულმა მწარე ისტორიულმა გაკვეთილებმა, რა თქმა უნდა, თავისი ასახვა პპოვა კონსტიტუციაში, სადაც პირდაპირ არის ნათქვამი, რომ არაკონსტიტუციურია ისეთი პარტია, რომელიც თავისი მიზნებით ან თავისი მომხრეების მოქმედებით მიისწრაფვის ზიანი მიაყენოს ან გააუქმოს თავისუფალი დემოკრატიული წყობა ან საფრთხეში ჩააგდოს გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის არსებობა.

ანტიკონსტიტუციურობის საკითხს წყვეტს ფედერალური კონსტიტუციური სასამართლო (მუხლი 21, აბზაცი 2). თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ გერმანიაში ხშირია ერთი მიწის ფარგლებში რეგისტრირებული და მოქმედი პოლიტიკური პარტიები, მათი

კონსტიტუციურობის საკითხი შესაბამისი მიწის საკონსტიტუციო სასამართლოს პრეროგატივაა.

ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ 1952 წელს არაკონსტიტუციურად გამოაცხადა ნაციონალისტური პარტია, 1956 წელს კომუნისტური პარტია, აგრეთვე რიგი ექსტრემისტული და ტერორისტული ორგანიზაციები. ყველაფერი ეს კონსტიტუციის აღნიშნული მუხლის მოქმედებაა ცხოვრებაში, მაგრამ ის ფაქტი, რომ აქა-იქ კვლავაც გამოჩნდება ხოლმე ფაშისტური ორგანიზაციის ახალგაზრდა თაობა, ალბათ, ამ ერთ შემთხვევაში მაინც, აყენებს საკითხს გერმანულ კონსტიტუციურ სასამართლოში იურიდიული და ფაქტობრივი ნორმების არსებობის კვალობაზე.

პარტია იმ მოქალაქეთა გაერთიანებაა, რომელთაც ერთი პოლიტიკური მრწამსი აკავშირებთ, სურთ ჩართული იყვნენ პოლიტიკაში და ორგანიზებულად ეწეოდნენ მასთან დაკავშირებულ საქმიანობას – მუდმივად ან ხანგრძლივი ვადით. ამ ურთიერთობის მოწესრიგებას კონსტიტუცია ფედერალურ კანონმდებლობას აკისრებს, რომელთა შორის უმთავრესია კანონი პოლიტიკური პარტიების შესახებ, რომელსაც იურიდიულად სავალდებულო ძალა აქვს ფედერაციის მთელ ტერიტორიაზე. საქმე ის არის, რომ 1967 წლის 24 ივლისს მიღებული გერმანული კანონი ერთ-ერთი პირველთაგანია კონსტიტუციური სამართლის ისტორიაში, რომელმაც განსაზღვრა პოლიტიკური პარტიების სამართლებრივი სტატუსის ძირითადი პრინციპები და იმითაც გამოირჩევა, რომ პარტია განსაზღვრულია როგორც „თავისუფალი დემოკრატიული წყობის საფუძვლების აუცილებელი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი შემადგენელი ნაწილი“. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ პოლიტიკური პარტია აყვანილია კონსტიტუციური ინსტიტუტის რანგში და ამდენად, კონსტიტუციური სამართლის სუბიექტია. ამასთან, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო პარტიებს კონსტიტუციური ორგანოს ტიტულს აკუთვნებს, მაგრამ ეს, რა თქმა უნდა, არ ნიშნავს მათ აღიარებას სახელმწიფო უწყების დონეზე. ამ კანონმა, სწორედ პარტიებისადმი „ყურადღებებიანი მიდგომით“, მას შემდეგ არაერთი ცვლილება განიცადა, ვიდრე 1994 წელს არ იქნა მიღებული საბოლოო რედაქციით.

გერმანიის კანონი პოლიტიკური პარტიების შესახებ აყალიბებს მთელ რიგს მარეგლამენტირებელი სავალდებულო ნორმებისა, დაწყებული პარტიის სახელწოდებიდან, რომელიც უნდა განსხვავდებოდეს უკვე არსებული პარტიების დასახელებისგან. პარტიული ორგანოების საერთო კომპეტენციასთან ერთად, კანონი ავალდებულებს მიწების პარტიულ ორგანიზაციებს ორ წელიწადში ერთხელ მაინც ჩაატარონ საანგარიშო-საარჩევნო პარტიული ყრილობა, მოისმინონ და შეაფასონ

ცენტრალური პარტიული ორგანოს ანგარიში, აირჩიონ პარტიის ხელმძღვანელი ორგანოები. კანონში ჩამოყალიბებულია რიგი მოთხოვნებისა პარტიის წესდებისა და პროგრამის მიმართ. პარტიის წესდება უნდა შეიცავდეს ორგანიზაციის ემბლემის დასახელებას, მიუთითებდეს მისი საქმიანობის სფეროზე, პარტიის წევრების უფლება-მოვალეობებზე, პარტიული სასჯელების და წახალისების ღონისძიებებზე, ხელმძღვანელი პარტიული ორგანოების შემადგენლობაზე, უფლებამოსილებასა და ადგილსამყოფელზე, პარტიული გადაწყვეტილების მიღებისა და გაუქმების წესებზე. კანონში ჩამოყალიბებულია მოთხოვნა იმის თაობაზე, რომ წესდება ან სხვა პარტიული დოკუმენტი უნდა ითვალისწინებდეს შიდაპარტიული დაეების გადაწყვეტისა და უთანხმოების დაძლევის შესაძლებლობებს.

კანონით პოლიტიკური პარტიების შესახებ დაშვებულია პარტიის ხელმძღვანელობაში სახელმწიფო პოსტზე – დეპუტატად, მინისტრად და ა.შ. მომუშავე პარტიელების მონაწილეობა, მაგრამ მათი რიცხვი არ უნდა აღემატებოდეს ხელმძღვანელი ორგანოს წევრთა საერთო რაოდენობის მეხუთედს. ამ ნორმის არსებითი მნიშვნელობის დასადასტურებლად ის ფაქტი უნდა მოვიშველიოთ, რომელმაც შეიძლება განაპირობა კიდევ კანონში ასეთი შემზღუდავი ნორმის მიღების საჭიროება. 1966 წელს სოციალ-დემოკრატიული პარტიის ხელმძღვანელი კომიტეტის წევრთა 76%-ს სახელმწიფო აპარატში სხვადასხვა თანამდებობაზე მოღვაწე სოციალ-დემოკრატი შეადგენდა. კანონის ამ ნორმამ თავისი შედეგი გამოიღო, უკვე 1968 წელს ეს მაჩვენებელი 10%-მდე შემცირდა.

პარტიული სისტემის სრულყოფის თვალსაზრისით, არანაკლებ მნიშვნელოვანია საარჩევნო კანონმდებლობა, ვინაიდან იგი განაპირობებს პოლიტიკური პარტიების მიზნებს და განსაზღვრავს მათი პოლიტიკური საქმიანობის უმთავრეს ორიენტირებს. პოლიტიკური პარტიების მნიშვნელობაზე საუბარი ბუნდესტაგში პოლიტიკური პარტიების ფრაქციებთან, მათ მნიშვნელობასთან არის დაკავშირებული, რამეთუ, სწორედ ისინი წარმოადგენენ სახელმწიფო ნების ფორმირების ძირითად ფაქტორს.

უნდა ითქვას, რომ კონსტიტუციამ და მიმდინარე კანონმდებლობამ განაპირობა ქვეყნის პოლიტიკური სპექტრი და სტაბილური პოლიტიკური ატმოსფერო. ასეთი ვითარების გარკვეული გარანტია იმაში უნდა ამოვიკითხოთ, რომ სახელმწიფო სრულად არ არის გათავისუფლებული პარტიების საქმიანობაზე პასუხისმგებლობისაგან. კანონმდებელი თავად არის მოწოდებული შექმნას ან მხარი დაუჭიროს პირობებს, რომლებიც ხელს შეუწყობს პოლიტიკური პარტიების ნორმალურ ფუნქციონირებას. ბუნდესტაგში

მანდატების მოსაპოვებლად 5%-იანი საარჩევნო ზღუდის შემოღებამ განსაზღვრა მრავალპარტიული სისტემის დღევანდელი სახე.

გერმანული საარჩევნო სამართლის ერთი მნიშვნელოვანი თავისებურება ის გახლავთ, რომ ეროვნული უმცირესობის მიმართ 5%-იანი ბარიერი არ გამოიყენება. მაგალითად, სამხრეთ შლეზვიგის ამომრჩეველთა კავშირს, რომელიც დანიელ უმცირესობას წარმოადგენს, ჰყავს თავისი დეპუტატი შესაბამის ლანდტაგში, თუმცა იგი ხმების 5%-ს ვერ აგროვებს. ამავე მიზნით მოქმედებს ე.წ. „პირდაპირი მანდატის“ მოპოვების მექანიზმი.

გერმანიაში კანონმდებელი პოლიტიკურ პარტიად აღიარებს გაერთიანებას, რომლის მიზნების სერიოზულობა გარანტირებულია წევრების სიმრავლითაც. სწორედ ამიტომ აქ თითქმის გაქრა წვრილი პარტიები და ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში წამყვანი როლი მხოლოდ რამდენიმე პარტიას ეკუთვნის. მათი ძალა ორგანიზაციულ და სტრუქტურულ მოწესრიგებულობაშია, რაც კანონით არის განპირობებული. პოლიტიკურ პარტიას, დაფუძნებისა და ფუნქციონირებისათვის, კანონის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, უნდა გააჩნდეს დაწერილი პარტიის წესდება და პროგრამა, წევრობის განსაზღვრული სტატუსი, სრულყოფილი სტრუქტურა ცენტრალურ აპარატში და ადგილზე. გერმანული პოლიტიკური პარტიების უმრავლესობა ე.წ. გაფორმებული პარტიებია – აქვთ წევრის ბილეთი და დადგენილი საწევრო გადასახადი, პირველადი ორგანიზაციები იქმნება ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული პრინციპის გათვალისწინებით. პარტიაში შემსვლელი უნდა აღიარებდეს მის პროგრამას და იცოდეს წესდება. გერმანია ძალზე პოლიტიზირებული ქვეყანაა, დიდია ახალგაზრდების ლტოლვა პოლიტიკურ პარტიებში, ამიტომ პარტიის წევრობის ქვედა ზღვრული ასაკი გერმანიაში შესაძლებელია 16 წელიც იყოს. ეს კი, თავის მხრივ, ხელს უწყობს ახალგაზრდობის საკითხთა პოლიტიკურ აქტუალიზაციას ქვეყანაში.

გერმანიის საარჩევნო სამართალმა ბევრ ნოვაციას მისცა დასაბამი. არჩევნებში პოლიტიკური პარტიების მატერიალური მხარდაჭერის იდეა ანუ სახელმწიფო ფინანსირება ეეროპაში პირველმა გერმანიამ განახორციელა 1959 წლიდან. გერმანელმა კანონმდებელმა აღნიშნული საგანგებო ნორმის სახით დააკანონა 1967 წლის კანონში პარტიების შესახებ. მას შემდეგ, მთელ რიგ ქვეყნებში კანდიდატებს სახელმწიფო თავისი ხაზინიდან გამოუყოფს გარკვეულ თანხებს საარჩევნო კამპანიის ჩასატარებლად. თავად გერმანიაში ეს პროცესი საკანონმდებლო დინამიზმით ხასიათდება; 30 წლის მანძილზე ხუთჯერ – 1969, 1979, 1984, 1988 და 1994 წლებში მოხდა კანონის დებულებებისა და მექანიზმების შეცვლა, იცვლება ფრაქციების

სუბსიდიის თანხები. დაიხვეწა მექანიზმიც, მას ყოველკვარტალურად ანაწილებს ბუნდესტაგის თავმჯდომარე.

გერმანიაში პარტიები, ძირითადად, თავისი წევრების შენატანების, შეწირულობების, მაღალი თანამდებობის პირების სპეციალური შენატანების, პარტიული ფონდებისადმი სახელმწიფოს მხრიდან ხელშეწყობის გზით და კრედიტებით ფინანსირდება. ობიექტურად, აქედან მხოლოდ საწევრო შესატანების წყარო არ იწვევს არავითარ პრობლემებს, ყველა სხვა წყაროს უპირისპირდება კონსტიტუციური შეზღუდვები. პარტიების დაფინანსება მოწესრიგდა 1984 წლის 1 იანვრიდან – კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ აბზაცში და პოლიტიკური პარტიების კანონში შეტანილი ცვლილებებით.

მართალია, კონსტიტუციური ნორმა იმის თაობაზე, რომ პარტიების დაფუძნება თავისუფალია, თავისთავად იმას ნიშნავს, რომ ფუნქციონირების ყველა პრობლემას, მათ შორის მატერიალურს, საფინანსოს, თავის თავზე ღებულობს პარტია. თუმცა ერთგვარი პრივილეგირებული მდგომარეობა ექმნებათ იმ პოლიტიკურ პარტიებს, რომლებიც მანდატების გარკვეულ რაოდენობას მოიპოვებენ ბუნდესტაგში. პარტიების დაფინანსების პრობლემების კვანძის გახსნა მოცემულია პოლიტიკური პარტიების შესახებ კანონის მე-18 პარაგრაფში, რომელიც არეგულირებს წინასაარჩევნო კამპანიების დანახარჯების ანაზღაურებას. იგივე კანონი, ე.წ. შანსების გათანაბრების მიზნით, ითვალისწინებს საბიუჯეტო თანხებიდან დახმარებას იმ პარტიებზე, რომლებიც საწევროებისა და შენაწირების სახით უმნიშვნელო თანხებს ღებულობენ (22-ე პარაგრაფი).

ბიუჯეტის „სიკეთე“ ფრაქციების შექმნასა და მათ რიცხოვნობასთან არის დაკავშირებული. 80-იანი წლების შუა პერიოდში ფრაქციებს სუბსიდიების სახით გამოეყოფოდა 58 მილიონი მარკა, რაც ფრაქციებს შორის წევრთა რაოდენობრივი პროპორციის პრინციპის გათვალისწინებით ნაწილდებოდა. თანხა, რომელიც გამოეყოფოდა ყოველ საპარლამენტო ფრაქციას, შედგებოდა ძირითადი სუბსიდიის სათანადო პროცენტისა და დანამატისაგან, რომელიც თავად ფრაქციის წევრთა და მათი დამხმარე აპარატის რიცხოვნობიდან გაიანგარიშებოდა. უდავოდ ნიშანდობლივია, რომ 1987 წლიდან ოპოზიცია ღებულობდა ძირითადი სუბსიდიის 25%-იან დანამატს. ეს, გარდა იმისა, რომ სოლიდურ თანხამდე ადის, პირდაპირ წარმოაჩენს ოპოზიციის როლის აღიარებას გერმანულ საპარლამენტო მმართველობის სისტემაში. სწორედ ასეთმა პრინციპმა განაპირობა 1980 წელს შექმნილი „მწვანეთა“ პარტიის გაძლიერება. 1987 წელს მისი ბიუჯეტის 55%-ს სახელმწიფო სუბსიდიები შეადგენდა.

1994 წლის 1 იანვრიდან ძალაში შესული პარტიების დაფინანსების შესახებ კანონის ძალით, დაფინანსების წყარო 230 მლნ მარკამდე გაიზარდა, რაც პარტიების მთელი შემოსავლების ნახევარზე მეტს შეადგენს. შეიცვალა თანხების განაწილების პრინციპიც: ბუნდესტაგში, ლანდტაგებსა და ეროპარლამენტში წარდგენილ კანდიდატებსე მიღებული 5 მილიონი ნამდვილი ხმების ფარგლებში პარტია ყოველ ხმაზე 1,3 მარკას, ხოლო ყოველი დამატებული ხმისათვის კიდევ 1 მარკას ღებულობს. ყოველივე ამან ჯამში ისეთ დონეს მიაღწია, რომ საპარლამენტო პარტიებმა დროის მცირე მონაკვეთში თავისი საფინანსო მდგომარეობა საგრძნობლად გაიუმჯობესეს. მაგალითად, მოცემული მეთოდიკით მხოლოდ ბუნდესტაგის უკანასკნელ არჩევნებზე სოციალ-დემოკრატების მიერ მოპოვებულმა 20 მილიონზე მეტმა ხმამ შეიძლება 22 მილიონ მარკამდე შეადგინოს. ეს მხოლოდ ნაწილია, ვინაიდან ამას ემატება ეროპარლამენტისა და ლანდტაგების არჩევნებში მოპოვებული ხმების შესაბამისი მარკები, ასევე საწევროებისა და შენაწირების გზით მიღებულ ყოველ მარკაზე ბიუჯეტიდან ერიცხებათ კიდევ 50 პფენინგი. და ეს თანხები ზოგიერთი პარტიისათვის იმდენად იზრდება, რომ შემოღებულია გარკვეული შეზღუდვები, კერძოდ, პარტიის მიერ ამ გზით მიღებული თანხა არ უნდა აღემატებოდეს წლიურ შემოსავლებს და დოტაციები ყველა პარტიისათვის არ უნდა აღემატებოდეს 230 მილიონ მარკას. ამ ზოგიერთში კი, რა თქმა უნდა, ბუნდესტაგში მოღვაწე ექვსეული იგულისხმება და ისიც სხვადასხვა კოეფიციენტით, ვინაიდან ქრისტიანულ-დემოკრატიულმა კავშირმა უკანასკნელ არჩევნებში 14 მილიონი ხმა მოიპოვა, ხოლო დანარჩენებმა 2,5-დან 3,2 მილიონამდე.

დაბოლოს, როგორც გერმანიაში არსებული პოლიტიკური სპექტრის სტაბილურობიდან და ქვეყანაში მიმდინარე დემოკრატიული აღმშენებლობის პროცესიდან ჩანს, ხელისუფლებას ძალუძს და უღირს კიდევ, ვინაიდან სახელმწიფოს მიერ პარტიების დაფინანსება პოლიტიკური დემოკრატიის რეალური შინაარსით შეესებას ემსახურება.

3-2. მრავალპარტიული სპექტრი

გერმანიაში ათეულობით პარტია მოქმედებს, მათ შორის რამდენიმე რეგიონული მნიშვნელობისა, რომელთაც გარკვეული პოლიტიკური ამბიციის გააჩნიათ და მათი ინტერესი სცდება ტერიტორიულ საზღვრებს. ამ მხრივ ყველაზე გავლენიანი რეგიონული პარტია ბავარიის ქრისტიანულ-სოციალური კავშირია, რომელიც

ქრისტიანულ-დემოკრატიულ კავშირთან არის ბლოკში და აქტიურად მონაწილეობს ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში და ათეული წლების მანძილზე ინარჩუნებს ანგარიშგასაწვევ პოზიციას.

პოლიტიკური სისტემის რეიტინგ-კარტას ბუნდესტაგში მოპოვებული მანდატების რაოდენობა აყალიბებს. ერთიანი გერმანიის ფარგლებში, ამ თვალსაზრისით ადვილად შესაცნობი სტოპ-კადრი 1990 წლის პირველმა საერთო გერმანულმა არჩევნებმა დააფიქსირა. მაშინ ბუნდესტაგის შემადგენლობაში ექვსი სუბიექტი შევიდა: ქრისტიანულ-დემოკრატიული კავშირი, გერმანიის სოციალ-დემოკრატიული პარტია, თავისუფალი დემოკრატიული პარტია, ქრისტიან-სოციალური კავშირი, დემოკრატიული სოციალიზმის პარტია და „კავშირი 90 – მწვეანები“.

მოცემულ ჩამონათვალში აღნიშნული პირველი ოთხი პარტია გერმანიის დასავლეთ მიწებზე 1945-47 წლებში შეიქმნა. სოციალ-დემოკრატიული პარტიისათვის ეს მეორედ დაბადება იყო. სხვათა შორის, ეს ის ოთხი პარტიაა, რომელიც 1949 წლის არჩევნებში მონაწილე 36 პარტიიდან დღემდე შემორჩა და პოლიტიკური ცხოვრების ავანგარდში მოექცა. ხუთი ათწლეულის მანძილზე ამ პარტიებმა მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადეს, მაგრამ, როგორც თავად მიაჩნიათ, სახალხო პარტიებად რჩებიან.

გერმანიის სოციალ-დემოკრატიული პარტია ჯერ კიდევ 1863 წელს შეიქმნა როგორც გერმანიის მუშათა კავშირი. 1933 წელს ფაშისტური რეჟიმის მიერ მისი აკრძალვისა და ჰიტლერის დამარცხების შემდეგ განმეორებით დაფუძნდა. იგი გამოდის სოციალური სამართლიანობისათვის საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, ინდუსტრიული საზოგადოების ეკოლოგიური გარდაქმნისათვის, სოციალიზმისაკენ ევოლუციური ნაბიჯების მეთოდით, რევოლუციური ცვლილებების წინააღმდეგ. სოციალ-დემოკრატიული პარტია დღეს 850 ათას წევრს აერთიანებს.

ქრისტიანულ-დემოკრატიული კავშირის იდეოლოგია ეფუძნება რელიგიურ ცნებებს, ქადაგებს, ერთი მხრივ, ადამიანის პასუხისმგებლობას ღმერთის წინაშე, მეორე მხრივ, ქრისტიანულ მოძღვრებას სოციალური პოზიციიდან, ახორციელებს ეკოლოგიურად ორიენტირებულ საბაზრო ეკონომიკას. ქრისტიანულ-დემოკრატიული კავშირი თავის რიგებში 670 ათასამდე წევრს აერთიანებს და 16 წლის განმავლობაში მართავდა ქვეყანას ქრისტიანულ-სოციალურ კავშირთან ბლოკში. ამ უკანასკნელს ქრისტიანულ-დემოკრატიული კავშირის „ბავარიულ ვარიანტად“ მიიჩნევენ, ალბათ იმიტომ, რომ ქრისტიანულ-დემოკრატიულ კავშირს ბავარიაში არ გააჩნია თავისი სტრუქტურა, მაშინ როცა ქრისტიანულ-სოციალური კავშირი მხოლოდ

ბავარიაში მოქმედებს, 180 ათას წევრს აერთიანებს და ახორციელებს პროგრამას, რომელშიც გამოკვეთილია ქრისტიანობის სოციალური ელემენტები, როგორც საზოგადოების ძირითად უჯრედზე.

თავისუფალი დემოკრატიული პარტია 100 ათასზე მეტ წევრს აერთიანებს, უპირატესად საშუალო ფენებისა და მოსამსახურეთა წარმომადგენლებისაგან. პარტია გამოდის თავისუფალი მეწარმეების მხარდაჭერის მოთხოვნით, წინააღმდეგია გასახელმწიფოებრიობისა და დაგეგმვის ნებისმიერი ელემენტების შემოღებისა. ერთი მნიშვნელოვანი თავისებურება ამ შედარებით მცირერიცხოვანი პარტიისა ის გახლავთ, რომ იგი, თავისი მანდატებით ბუნდესტაგში, აწარმოებდა წმინდა პარტიული ინტერესებისათვის მომგებიან პოლიტიკურ თამაშს მემარჯვენე და მემარცხენე ცენტრის ძალებთან, რომელთაც პარლამენტში უმრავლესობის მოპოვების მიზნით და კანცლერის არჩევნებში გამარჯვებისათვის ესაჭიროებოდათ მისი მხარდაჭერა. ასე იყო კარგა ხანს, როცა ქრისტიანულ-დემოკრატიული კავშირისა და ქრისტიანულ-სოციალური პარტიის ბლოკს ე.წ. საგარანტიო მანდატების რაოდენობას „ასესხებდნენ“, რა თქმა უნდა, გარკვეული ვარიეტების პირობებით.

სწორედ ასეთი თავისებურებების გამო გერმანიის ორპარტიულ სისტემას თავისი ფორმულა გააჩნია. ეს არის „2+“ და ამის გათვალისწინებით მას ორნახევარი პარტიის სისტემად მოიხსენიებენ. მიუხედავად იმისა, რომ შეიცვალა მმართველი პარტია, სისტემა დღესაც მყარად ინარჩუნებს ამ სახეს, მხოლოდ იმ განსხვავებით, რომ სოციალ-დემოკრატებთან ეს „მონახევრე“ შემავსებელი ფუნქცია მწვანეებმა იკისრეს.

მწვანეთა პარტია ფედერალურ დონეზე 1979 წელს დაფუძნდა და 1983 წლიდან ბუნდესტაგში შედიოდა, 1990 წლის არჩევნებში ვერ დაძლია 5%-იანი ბარიერი, 1993 წლის 14 მაისს მწვანეები შეუერთდნენ მოძრაობას „კავშირი 90“, რომელიც 1989-90 წლებში ყოფილ გერმანიის დემოკრატიულ რესპუბლიკაში მშვიდობიან გადატრიალებას უწყობდა ხელს. გაერთიანება „კავშირი 90 – მწვანეები“ 1994 წლის არჩევნების შედეგებით შევიდა ბუნდესტაგში. 1998 წლის არჩევნებში „მწვანეებმა“, რომელიც 40 ათას წევრს აერთიანებს, კვლავ დამოუკიდებლად მიიღეს მონაწილეობა და თავისი მანდატებით ზურგი გაუმაგრეს ხელისუფლებაში მოსულ სოციალ-დემოკრატიულ პარტიას.

დემოკრატიული სოციალიზმის პარტია, ფაქტობრივად, გერმანიის დემოკრატიულ რესპუბლიკაში მოქმედი მმართველი გერმანიის ერთიანი სოციალისტური პარტიის სამართალმემკვიდრეა. გასაგებია, რომ გაერთიანებულ გერმანიაში მან ვერ შეძლო მძლავრ პოლიტიკურ

ძალად ფორმირება, მიუხედავად იმისა, რომ 130 ათას წევრს აერთიანებს. 1990 წელს დემოკრატიული სოციალიზმის პარტია, ისევე როგორც გაერთიანებული ბლოკი „კავშირი 90 – მწვანეები“ ბუნდესტაგში მხოლოდ იმის გამო მოხედნენ, რომ ახალ ფედერალურ მიწებში, იგულისხმება ყოფილი დემოკრატიული რესპუბლიკიდან შემოერთებული მიწები, ხმების დათვლის თავისებური წესი იქნა შემოღებული, კერძოდ 5%-იანი ბარიერი გამოითვლება ცალ-ცალკე ახალ და ძველ მიწებში. 1994 წლის არჩევნებში გაერთიანებულმა ბლოკმა „კავშირი 90 – მწვანეები“ დაძლია ბარიერი, ხოლო დემოკრატიულ სოციალიზმის პარტიას ხმების 0,6% დააკლდა და ბუნდესტაგში ოთხი „პირდაპირი“ მანდატით შევიდა, რომელიც ბერლინში მოიპოვა.

1998 წლის არჩევნებით ბევრი არაფერი შეცვლილა საპარლამენტო პარტიების შემადგენლობაში, გარდა იმისა, რომ მწვანეებმა ამჯერად კვლავაც დამოუკიდებლად მიიღეს მონაწილეობა არჩევნებში და საგრძნობლად გადააჭარბეს ბარიერს, 5%-იანი ზღვარი დაძლია დემოკრატიული სოციალიზმის პარტიამაც.

ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, გერმანიის თანამედროვე პარტიულმა სისტემამ ერთგვარი ჩამოყალიბებული სახე მიიღო, თუმცა მისი კოლაჟი, შეიძლება ითქვას, ძალიან მრავალფეროვანი და ამასთან განსხვავებულძალოვანია:

– მემარჯვენე ფრთაზე არიან ნაციონალურ-დემოკრატიული პარტია – 15 ათასი წევრით, გერმანიის სახალხო კავშირი – 20 ათასი წევრით და რესპუბლიკური პარტია – 23 ათასი წევრით. შეიძლება ითქვას, რომ ამჟამად ისინი რაიმე შესამჩნევ გავლენას ქვეყანაში მიმდინარე პოლიტიკურ პროცესებზე ვერ ახდენენ და არც წარმომადგენლობა გააჩნიათ ბუნდესტაგში. მაგრამ ეს არ შეიძლება განსაკუთრებული დამშვიდების საფუძველად იქნეს მიჩნეული. საქმე ის არის, ნაციონალურ-დემოკრატიული პარტია 1952 წელს აკრძალული ნაციონალისტური პარტიის „ნარჩენებზე“ აღმოცენდა და მნიშვნელოვნად გაახალგაზრდავდა;

– მემარჯვენე ცენტრი უკავია გერმანიის ქრისტიანულ-დემოკრატიულ კავშირს, რომელიც გერმანული ორპალატიანი სისტემის ერთ-ერთი ბურჯია. მისი ნაცადი პარტნიორია ბავარიაში მოქმედი ქრისტიანულ-სოციალისტური პარტია. ეს ორი პოლიტიკური პარტია ერთიან ბლოკშია გაერთიანებული, ბუნდესტაგშიც ერთიან ფრაქციაშია გაერთიანებული და 1998 წლის არჩევნების შედეგად 245 მანდატს ფლობს;

– მრავალპარტიული სისტემის ცენტრში დგას თავისუფალი დემოკრატიული პარტია, რომელმაც უკანასკნელ არჩევნებზე ისევე „თავისი“ 47 მანდატი მოიპოვა, მაგრამ, ვინაიდან მმართველმა

პარტიამ მწვანეებთან ურთიერთობა ირჩია, თავისუფალი დემოკრატები ყოველგვარი პარტიათაშორისი გარიგებებისაგან თავისუფალნი არიან და დამოუკიდებლად უნდა იმოქმედონ, ყოველ შემთხვევაში, ამ უფლებამოსილების ფარგლებში;

– მარცხენა ცენტრი უკავია გერმანიის სოციალ-დემოკრატიულ პარტიას, რომელმაც უკანასკნელ არჩევნებში ყველაზე მეტი – 298 ხმა მიიღო და ქვეყნის მართვაზე პასუხისმგებლობა მწვანეებთან ერთად იკისრა;

– მარცხენა ფრთის პარტიებს განეკუთვნება დემოკრატიული სოციალიზმის პარტია და მწვანეები. ეს უკანასკნელი, მიუხედავად მისი ახალი ურთიერთობისა სოციალ-დემოკრატებთან, თავისი პოლიტიკური ინტერესების მიხედვით სწორედ ამ ფრთაზე მოიაზრება. მთავარი კი ის არის, რომ მემარცხენეებმა ამჯერად ყოველგვარი შედეგათების გარეშე დაძლიეს ბარიერი და შესაბამისად 36 და 47 მანდატი მოიპოვეს ბუნდესტაგში.

ასეთია პოლიტიკურ ძალთა ბალანსი ბუნდესტაგის 1998 წლის არჩევნების შემდეგ, მაგრამ რამდენად მყარია იგი, ძნელი სათქმელია. მით უფრო, რომ ჯერ კიდევ გამარჯვების ეიფორიით შეპყრობილმა სოციალ-დემოკრატებმა წარმატებული არჩევნების შემდეგ პირველივე რაუნდი წააგეს ჰესენის მიწის არჩევნებში. ეს კი, როგორც მინიმუმ იმას ნიშნავს, რომ ძალთა თანაფარდობა ბუნდესრატში ქრისტიანულ-დემოკრატიული კავშირის სასარგებლოდ შეიცვლება, რომ არაფერი ეთქვათ, ამ ფაქტის სიმპტომატურ ხასიათსა და პროპაგანდისტული შანსის დატვირთვაზე, სხვა ანალოგიურ საშუალებო რაუნდებზე გარკვეული ზეგავლენის თვალსაზრისით.

საერთოდ, ბუნდესტაგის და ლანდტაგების არჩევნების შედეგებში არსებობს როგორც პირდაპირი, ასევე უკუკავშირი, ერთი გარკვეულ ფონს უქმნის მეორეს. სწორედ ამ თვალსაზრისით საინტერესო უნდა იყოს ქვემო საქსონიის ლანდტაგში პოლიტიკურ ძალთა განლაგება. 1994 წლის არჩევნებში 81 მანდატი ანუ საერთო რაოდენობის 50% მოიპოვა სოციალ-დემოკრატიულმა პარტიამ, 76 ანუ 42% ქრისტიანულ-დემოკრატიულმა კავშირმა და 13 მანდატი ანუ 8% „კავშირმა 90 – მწვანეები“. ასე რომ, ლანდტაგის უმრავლესობა მნიშვნელოვნად შეიძლება ამ უკანასკნელის ცალკეულ დეპუტატთა ინდივიდუალურ ინტერესებზე იყოს დამოკიდებული. ამ თვალსაზრისით ბალანსი ბერი არაფრით შეცვლილა 1998 წლის არჩევნებშიც, რომელიც ბუნდესტაგის არჩევნებს დაემთხვა. მაგრამ სწორედ 1998 წლიდან ქვემო საქსონიის ლანდტაგი უკვე ხუთწლიანი უფლებამოსილებით აირჩევა და სამომავლოდ, წინა წელს ჩატარებული ბუნდესტაგის არჩევნები უდავოდ კვალს დაამჩნევს მასში პოლიტიკურ ძალთა ბალანსს.

თავი მეოთხე - გერმანული ფედერალიზმი

ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ამჟამად მოქმედი სქემის მიხედვით გერმანია ახალგაზრდა ფედერაციული სახელმწიფოა. მისი დაბადების მოწმობა 1949 წლის კონსტიტუციით არის დადასტურებული. მხოლოდ ერთი კია - ფედერაციული კონსტიტუცია მიწების კონსტიტუციური წყობის საკითხს თავის თავზე არღებულობს და ამას თავად მიწების კომპეტენციას განაკუთვნებს. მიწების ხელისუფალნიც თავისებურად წყვეტენ საკითხებს, მაგრამ აქტიურად იყენებენ ფედერალური ხელისუფლებისა და ინსტიტუციების გამოცდილებას.

გერმანია მონოეროვნული სახელმწიფოა. მასში არ არსებობს ერთიან ტერიტორიაზე კონცენტრირებული ეროვნული თუ ეთნიკური უმცირესობები. აღნიშნულის გამო გერმანია ცალსახად ტერიტორიულ პრინციპზე ორგანიზებული ფედერალური სახელმწიფოა. მიწების უმეტესობა მხოლოდ უკანასკნელ ხანებში ჩამოყალიბდა სახელმწიფო ერთეულის სახით. ამას კი ყველა შემთხვევაში სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების მობილურობა უდევს საფუძვლად. ეს კი, რა თქმა უნდა, ყველა წინაპირობას ქმნის სტაბილური ფედერალური ურთიერთობებისათვის.

მართალია ფედერაციის სუბიექტებს შორის არსებობს მნიშვნელოვანი სხვაობა ისტორიულ ტრადიციებში, ეკონომიკური პოტენციალის თვალსაზრისით და ისეთი თვალშისაცემი პარამეტრების დონეზე, როგორც მიწების ტერიტორია და მოსახლეობის რაოდენობაა. მაგალითად, ტერიტორიულად ყველაზე დიდი ბავარია 174-ჯერ აღემატება ყველაზე მცირე ბრემენს. ეს უკანასკნელი მოსახლეობის რაოდენობითაც 26-ჯერ ჩამორჩება ყველაზე მრავალრიცხოვან სამხრეთ რეინ-ვესტფალიას. მაგრამ ცალკეულ პარამეტრებში ასეთი დისპროპორცია არაერთგვარაა გავლენას არ ახდენს ქვეყნის ფედერალურ მოწყობაზე და იგი თავისი საფუძვლით სიმეტრიულ ფედერაციად რჩება.

4-1. ფედერალიზმის სამართლებრივი ბუნება

თანამედროვე გერმანული ფედერაციული სახელმწიფო საოკუპაციო სახელმწიფოების პოლიტიკის შედეგია და იგი შეიქმნა სწორედ მათი იმპერატიული მითითებების ძალით და არა ფედერაციაში გაერთიანებული სუბიექტების ხელშეკრულების საფუძველზე. გერმანული ფედერალიზმი თავისი ბუნებით იმით განსხვავდება

სხვა ფედერაციული სახელმწიფოებისაგან, რომ ერთიანი გერმანული სახელმწიფო ევროპის ცენტრში არსებული სხვადასხვა გერმანული ტერიტორიის გაერთიანების საფუძველზე შეიქმნა და ამ ერთობლიობას ეროვნული ნიშანი არ ახასიათებს.

გერმანიის ძირითადმა კანონმა ქვეყნის ფედერაციული მოწყობა დაადგინა და თანაც იმდენად კატეგორიულად, რომ კონსტიტუციური ნორმის თანახმად, სახელმწიფოს ფედერაციული მოწყობის ხელშეუხებლობა ძირითადი კანონით (მუხლი 79, აბზაცი 3) ორგზის არის გარანტირებული. აღნიშნული მუხლის თანახმად, დაუსევებელია ძირითად კანონში ისეთი ცვლილების შეტანა, რომელიც შეეხება ფედერაციის მიწებად დაყოფას და კონსტიტუციის მე-20 მუხლით გათვალისწინებულ პრინციპებს, რომლებიც სახელმწიფოებრივი მოწყობის საფუძველებს მოიცავს. თუმცა ფედერალიზმის პრინციპის კონსტიტუციური დამკვიდრება ისე არ უნდა იყოს გაგებული, თითქოს სამუდამოდ უცვლელად უნდა დარჩეს ტრადიციულად ჩამოყალიბებული ფედერაციული ორგანიზაციის საფუძველები და ფორმები. ცხადია, რომ უცვლელად უნდა დარჩეს ფედერაციის მიწებად დაყოფის პრინციპი, მაგრამ სავალდებულო არ არის არსებული დაყოფის უცვლელად შენარჩუნება; აუცილებელია მიწების მონაწილეობა ფედერალურ საკანონმდებლო პროცესსა და კანონშემოქმედებაში, მაგრამ სავალდებულო არ არის სამუდამოდ შეუნარჩუნდეს მათ ამჟამინდელი უფლებამოსილებათა მოცულობა საკანონმდებლო სფეროში.

ქვეყნის ფედერაციული მოწყობის ორმაგ დამცველ ნორმასთან ერთად მისი სტრუქტურული მიზანშეწონილობა კიდევ უფრო განამტკიცა კონსტიტუციის 30-ე მუხლის ნორმამ იმის თაობაზე, რომ „სახელმწიფოებრივი უფლებამოსილების განხორციელება და სახელმწიფოებრივი დავალებების აღსრულება წარმოადგენს მიწების ფუნქციებს, რამდენადაც ეს ძირითადი კანონი არ ადგენს ან არ უშვებს სხვაგვარ მოწესრიგებას“. მაგრამ ამ დონის ურთიერთმიმართებას წყვეტს კონსტიტუციის 31-ე მუხლი, რომლის თანახმად, „ფედერალური სამართალი ფარავს მიწის სამართალს“. ყოველივე ეს კი, პრაქტიკულად, იმას ნიშნავს, რომ ფედერაციას საჯარო საკითხების გადაწყვეტა მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეუძლია, როცა ეს დაშვებულია ძირითადი კანონის მიერ.

გერმანიის ძირითადი კანონის ერთი თეთრი ლაქა ის არის, რომ მას არ გააჩნია ქვეყნის ფედერალური მოწყობის მარეგულირებელი სპეციალური განყოფილება, თუმცა ამ პრობლემასთან დაკავშირებული დებულებების ნაკლებობა არ ითქმის, ისინი მიმობნეულია კონსტიტუციის სხვადასხვა განყოფილებაში. ძირითად

კანონში მნიშვნელოვანი ყურადღება აქვს დათმობილი ცენტრისა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის, აგრეთვე თავად ფედერაციის სუბიექტებს შორის ურთიერთდამოკიდებულების განმსაზღვრელი პრინციპების ნორმატიული სისტემის დამკვიდრებას. აქვე მკაფიოდ არის ჩამოყალიბებული ამ ურთიერთობების განმაპირობებელი კონცეპტუალური მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ მიწების კონსტიტუციური წყობა უნდა შეესაბამებოდეს ძირითადი კანონიდან გამომდინარე რესპუბლიკური, დემოკრატიული და სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს (მუხლი 28, აბზაცი 1).

ფედერალური სისტემის ბალანსს განაპირობებს ერთგვარი წონასწორობა უნიტარისტულ და ფედერალისტურ ტენდენციებს შორის, რაც ვლინდება, პირველ რიგში, კონსტიტუციაში და ამდენად, რეალურ პოლიტიკაშიც. სწორედ ამ წონასწორობის გარანტიაა ჩადებული ძირითადი კანონის 28-ე მუხლის პირველ აბზაცში, აქვე კონსტიტუცია პირდაპირ აყალიბებს მოთხოვნას იმის თაობაზე, რომ მიწებში, ოკრუგებსა და თემებში, ხალხს უნდა ჰყავდეს საყოველთაო, პირდაპირი, თავისუფალი, თანასწორი და ფარული არჩევნების შედეგად შექმნილი წარმომადგენლობითი ორგანოები. ამ არჩევნების ერთი თავისებურება ის გახლავთ, რომ ევროპის თანამეგობრობის სამართლით ოკრუგის არჩევნებში როგორც აქტიური, ისე პასიური საარჩევნო უფლებით, სარგებლობენ ევროპული თანამეგობრობის წევრ სახელმწიფოთა მოქალაქეები.

ორი გერმანული სახელმწიფოს შეერთების შემდეგ ფედერაცია 16 მხარეს აერთიანებს, მათ შორის გერმანული „ლანდების“ ქართული შესატყვისით „მიწებად“ წოდებულ 13 ერთეულს და მათთან გათანაბრებულ სამ ქალაქს – ბერლინს, ჰამბურგს და ბრემენს.

გერმანიის ფედერაცია ორდონიანი სტრუქტურისაა: პირველი – ეს არის ფედერაციის დონე, რომელშიც სუბიექტები გაერთიანებულია ძირითადი კანონის ნორმათა შესაბამისად; მეორეა მიწების დონე, რომლებიც თანასწორია, მაგრამ არ არის ტოლფასი ფედერაციისა, რასაც სწორედ კონსტიტუციის აღნიშნული 31-ე მუხლი ადასტურებს.

ამ დროს, კონსტიტუციის საფუძველზე გერმანიის სახელმწიფოს ადმინისტრაციული საქმიანობა ხორციელდება ხუთ დონეზე: პირველი – უმაღლესი საფეხური ეს არის ფედერაციის ორგანოები, მეორე საფეხური – მიწების ორგანოები, მესამე – მიწის გამგებლობაში შემავალი ოლქები, მეოთხე – რაიონები და რაიონული დაქვემდებარების ქალაქები, ხოლო მეხუთე – ეს არის თემების დონე.

თუ მიწის კონსტიტუციური წყობა არ შეესაბამება თუნდაც ზოგად მოთხოვნებს, ფედერალური ხელისუფლების უმნიშვნელოყანეს ამოცანას სწორედ მათი შესაბამისობის გარანტირება წარმოადგენს.

ამ დროს კი მთავარი ის არის, რომ ფედერალური სამართალი უშუალოდ მოქმედებს ფედერაციის მთელ ტერიტორიაზე და უპირატესობით სარგებლობს მიწების სამართლის მიმართ, რაც ფედერაციის ერთიანობის საფუძველს წარმოადგენს.

ერთი ფაქტორიც, რომელიც გერმანული ფედერალიზმის ბუნების თაობაზე სრულ წარმოდგენას ქმნის, ის არის, რომ გერმანელებს გარანტირებული აქვთ თანასწორი უფლება-მოვალეობები ყოველი მიწის ტერიტორიაზე.

ფედერაციის სუბიექტებისა და ცენტრის ურთიერთობას კანონდარსტულების პრიზმის ქვეშ გარკვეულად არეგულირებს ძირითადი კანონის მეორე განყოფილება – „ფედერალური კანონების შესრულება და ფედერალური ადმინისტრაცია.“ 83-ე მუხლი სწორედ ამ თვალსაზრისიდან გამომდინარე განსაზღვრავს მიწების ადგილს სახელმწიფო მმართველობის მექანიზმში, როცა აკანონებს, რომ მიწები ფედერალურ კანონებს აღასრულებენ, როგორც საკუთარ საქმეს, რამდენადაც ეს ძირითადი კანონი არ ადგენს და არ უშვებს სხვა რამეს.

კონსტიტუციის შემდეგი, 84-ე მუხლი ნაბიჯ-ნაბიჯ მისდევს ლოგიკას და აწესრიგებს ცენტრსა და მიწებს შორის თანამშრომლობის ძირითად პრინციპებს. „თუ მიწები აღასრულებენ ფედერალურ კანონებს, როგორც საკუთარ საქმეს, მაშინ ისინი თვითონ აწესრიგებენ უწყებების შექმნის საკითხსა და ადმინისტრაციულ პროცედურებს, რამდენადაც სხვა რამეს არ განსაზღვრავს ბუნდესრატის თანხმობით მიღებული ფედერალური კანონები“ (აბზაცი 1). მაგრამ ადმინისტრაციის საქმიანობის წარმართვა საერთო-სახელმწიფოებრივ ფარგლებში ფედერალური მთავრობის ხელთაა, თუ მისი ქმედებები მხარდაჭერილი იქნება ბუნდესრატის მიერ – „ფედერალურ მთავრობას შეუძლია ბუნდესრატის თანხმობით გამოსცეს ზოგადი ადმინისტრაციული მითითებები“ (აბზაცი 2). მხოლოდ ამით არ შემოიფარგლება ფედერალური მთავრობის მორგანიზებელი როლი, თუმცა ამ შემთხვევაშიც იგი ბუნდესრატის პოზიციაზეა დამოკიდებული, ვინაიდან „ფედერალური მთავრობა ახორციელებს ზედამხედველობას იმაზე, რომ მიწებმა ფედერალური კანონები შეასრულონ მოქმედი სამართლის მიხედვით. ამ მიზნით, ფედერალურ მთავრობას შეუძლია წარგზავნოს რწმუნებულები მიწების უმაღლეს ორგანოებში, აგრეთვე დაქვემდებარებულ უწყებებში მიწის თანხმობით, ხოლო თანხმობაზე უარის თქმის შემთხვევაში ბუნდესრატის თანხმობით (აბზაცი 3). რაც შეეხება ზემოთ, ორ ნორმაში მოცემულ დათქმას – „ბუნდესრატის თანხმობით“, ამ უკანასკნელის ფორმირების წესებიდან და კონსტიტუციურ სისტემაში

მისი ადგილიდან გამომდინარე, ეს თანხმობა ფედერალური მთავრობისათვის ძნელი მოსაპოვებელი რომ არ არის, ქვეყანაში არსებული ფაქტობრივი მდგომარეობითაც დასტურდება, როცა სწორედ ეს ურთიერთობაა არსებული სტაბილურობის გარანტი.

აშკარაა, რომ მიწების ფორმალური ძალაუფლება ლიმიტირებულია. მათი რეალური უფლებები გერმანიის ფედერალურ სისტემაში მომდინარეობს მათივე ადმინისტრაციული ფუნქციისაგან – ფედერალური მთავრობა თავისი პოლიტიკის განხორციელებისა და სამსახურების უზრუნველყოფის სფეროში ეყრდნობა მიწებს; ასეა თუ ისე, მაინც გასათვალისწინებელია, რომ კანონმდებლობის მიღება შეუძლებელია ბუნდესრატის თანხმობის გარეშე. რეალურად კი გერმანული „კოოპერატიული ფედერალიზმი“ ქმნის კომიტეტებისა და სააგენტოების ქსელს, რაც უზრუნველყოფს ფედერალურ ხელისუფლებასა და მიწებს შორის კავშირ-ურთიერთობების განმტკიცებას. კავშირი ფედერაცია – მიწა ხორციელდება სამ დონეზე და თითოეულს შეესაბამება საკოორდინაციო და საკოოპერაციო ინსტიტუტების ჯგუფები – ფედერალური კანცელარიის და მიწების პრემიერ-მინისტრების კონფერენციები, მუდმივი საკონსულტაციო საბჭო, მუდმივმოქმედი მისიები.

კონსტიტუციის თანახმად, ფედერაციის სუბიექტებს, განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსიდან გამომდინარე, გააჩნიათ საკუთარი კონსტიტუცია და კანონმდებლობა, რომელსაც ქმნის მიწის წარმომადგენლობითი ორგანო ლანდტაგის სახით, გააჩნიათ აღმასრულებელი ხელისუფლება მთავრობის სახით. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი ფედერალიზმის ინსტიტუტის დამატებით ლეგიტიმაციას ახდენს ხელისუფლების ორმაგი დანაწილებით, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლების ვერტიკალური სტრუქტურის ორ დონეზე – ზედა – ფედერაციისა და ქვედა – მიწების დონეზე ხორციელდება. და ვინაიდან ფედერალურ სასამართლოს ყოველთვის გააჩნია უპირატესობა მიწის სამართლის მიმართ, მთელ ამ კომპლექსში მნიშვნელოვანი ის არის, რომ თუ რომელიმე მიწა არ ასრულებს კონსტიტუციითა თუ კანონმდებლობით დაკისრებულ მოვალეობებს, ფედერალურ მთავრობას შეუძლია ბუნდესრატის თანხმობით მიიღოს აუცილებელი ზომები, რათა ფედერალური იძულების გზით დაიყოლიოს მიწის ხელისუფლება, თავისი მოვალეობის შესასრულებლად (მუხლი 37, აბზაცი 1). აქ, პირველ რიგში ის არის გათვალისწინებული, რომ ფედერალური იძულების განხორციელების მიზნით ფედერალურ მთავრობას ან მის რწმუნებულს გააჩნია მითითებების მიცემის უფლება ყველა მიწისა და მათი უწყებების მიმართ (მუხლი 37, აბზაცი 2).

ის, რომ ფედერაციის სუბიექტების სამართლებრივი სტატუსი

დეტალურად არ არის განხილული ძირითად კანონში, მათ შორის ქალაქების ბერლინის, ჰამბურგისა და ბრემენის სტატუსიც, რომლებიც აგრეთვე ფლობენ მიწის სტატუსს, თვით გერმანულ მეცნიერ-იურისტთა შორის იწვევს აზრთა სხვადასხვაობას. ერთნი მათ მიიჩნევენ სახელმწიფო წარმონაქმნებად – განსაკუთრებული სტატუსით, მეორენი თვლიან, რომ გერმანია შედგება სახელმწიფოებისაგან, რომელთაც სუვერენიტეტის ნიშნები გააჩნიათ, ხოლო ოფიციალურ დოკუმენტებში ქალაქ-რესპუბლიკებად იწოდებიან. მაგრამ გერმანული კონსტიტუციური სამართლის ერთი მნიშვნელოვანი თავისებურება სწორედ ის არის, რომ ფედერაციის სუბიექტები არ არიან სუვერენები, სუვერენიტეტი გააჩნია მხოლოდ ფედერაციას მთლიანობაში. ამიტომ, ყველაფერი რაც მეცნიერთა დავის საგანია, არ ხდება საფუძველი სახელმწიფოს მთლიანობის შერყევისა. გერმანიაში კანონი კანონობს და რამდენადაც კონსტიტუცია არ ცნობს მიწების გასვლას ფედერაციიდან, ქვეყნის კონსტიტუციური წყობა ეფუძნება ძირითად კანონში აღიარებულ პრინციპებს, რაც უდავოდ იმითაც არის გარანტირებული, რომ „ფედერალური სამართალი ფარავს მიწის სამართალს“ და ტერიტორიული პრობლემაც სამართალკონტროლირებადია.

მიწის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო, იქნება იგი ლანდტაგად, სამოქალაქო კრებად თუ დეპუტატთა პალატად წოდებული, აირჩევა 4 ან 5 წლის ვადით საყოველთაო, თანაბარი, პირდაპირი, ფარული არჩევნების გზით. ყველა მიწაში ერთპალატიანი ლანდტაგი ფუნქციონირებს, გარდა ბავარიისა, სადაც იგი ორპალატიანია და აქვს კორპორაციულ წარმომადგენელთა მეორე ასამბლეა – სენატი, რომელიც ირჩევს მთავრობას – პრემიერ-მინისტრსა და კაბინეტს. ლანდტაგის დეპუტატის მანდატი თავისუფალია, მასზე ვერცელდება იმუნიტეტი და ინდემნიტეტი.

ლანდტაგები ღებულობენ კანონებს, მეთვალყურეობენ მათ შესრულებას და აკონტროლებენ აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობას. ლანდტაგების უმრავლესობას შეუძლიათ მიიღონ გადაწყვეტილება თვითდათხოვნის შესახებ.

მიწების დონეზე მნიშვნელოვანია უშუალო დემოკრატიის ფორმების სიმრავლე ელექტორატის არსენალში. თუ ფედერალური კონსტიტუცია ითვალისწინებს რეფერენდუმს ტერიტორიული ცვლილებების საკითხებზე, მიწების დონეზე გათვალისწინებულია კონსტიტუციური და საკანონმდებლო რეფერენდუმები, სახალხო ინიციატივა ლანდტაგის დასათხოვად და საკანონმდებლო ინიციატივის განსახორციელებლად.

ინსტიტუციონალური ფორმების სიმრავლის მიუხედავად უდავოა, რომ გერმანული ტრადიცია ზღუდავს საბჭოს უფლებებს და ანიჭებს მათ საკონსულტაციო ფუნქციებს. ძალაუფლება გადაეცემა ძლიერ აღმასრულებელ ორგანოს, რომელსაც შეუძლია საჭირო პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ჩამოყალიბება და განხორციელება.

მიწის მთავრობები, ხშირად კაბინეტად წოდებული, შედგება მინისტრ-პრეზიდენტისა (პრემიერ-მინისტრი) და მინისტრებისაგან. მიწასთან გათანაბრებულ ქალაქებში მინისტრები სენატორებად იწოდებიან. მინისტრებს ნიშნავს მინისტრ-პრეზიდენტი, რაც შემდეგ ლანდტაგებს მოხსენდება. მინისტრები ფიცს დებენ პრემიერისა და ლანდტაგის წინაშე და მხოლოდ ამის შემდეგ შეუდგებიან მოვალეობის შესრულებას. თავდაცვისა და საგარეო საქმეებში ფედერალური მთავრობის მონოპოლიური მდგომარეობიდან გამომდინარე, მიწების მთავრობაში არ არის შესაბამისი სამინისტროები, სხვა მხრივ, აქ დაახლოებით მეორდება ცენტრალური მთავრობის სტრუქტურა.

მინისტრ-პრეზიდენტი განსაზღვრავს სამთავრობო პოლიტიკის მიმართულებას, რომლის ფარგლებშიც ყოველი მინისტრი დამოუკიდებლად წარმართავს მასზე განპირობებული დარგისა თუ სფეროს საქმიანობას. მიწათა მთავრობების საქმიანობის მნიშვნელოვანი სფეროა კანონპროექტების მომზადება, მიწის ორგანოებში მოხელეთა დანიშვნა, ფედერალური კანონების განხორციელება. მინისტრ-პრეზიდენტი ხელმძღვანელობს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს შეწყველებას, წარმოადგენს მიწას საგარეო ურთიერთობებში და ა. შ.

მიწების თანაბარი სტატუსის გარანტიებმა ასახვა პპოვა ძირითად კანონში ე.წ. უფლებრივი ნორმების სახით. კერძოდ, კონსტიტუცია აღიარებს, რომ „თითოეულ გერმანელს ყოველი მიწიდან გააჩნია თანაბარი პოლიტიკური უფლებები და მოვალეობები“ (მუხლი 33, აბზაცი 1), რომელიც კიდევ უფრო ძლიერდება, როცა ძირითადი კანონი ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ „ხელისუფლების უმაღლეს ფედერალურ ორგანოებში სახელმწიფო მოხელეები გამოყენებულ უნდა იქნენ ყველა მიწიდან თანაბარზომიერი პროპორციით. სხვა ფედერალურ უწყებებში მომუშავე პირები უნდა აიყვანონ, როგორც წესი, იმ მიწიდან, რომელშიც მოქმედებენ ეს უწყებები“ (მუხლი 36, აბზაცი 1).

4-2. კომპეტენციის გამიჯვნის თავისებურებანი

კონსტიტუციის თანახმად, ფედერალური სახელმწიფოს სამართლებრივი წყობა, ისევე როგორც ფედერალური სისტემა, დაფუძნებულია ორ ძირითად პრინციპზე: ფედერაციასა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის განაწილებულ და კოორდინირებულ კონსტიტუციურ და სახელმწიფო მმართველობის სიერცის იურიდიულად მოწესრიგებულ გამიჯვნაზე.

ძირითად კანონში მნიშვნელოვანი ადგილი აქვს დათმობილი ცენტრისა და ფედერაციის სუბიექტების გამიჯვნის ნორმატიულ მოწესრიგებას. დარეგულირების თვალსაზრისით, სამაგალითოა ცენტრსა და ფედერაციებს შორის საკანონმდებლო სფეროების დანაწილების დაკანონებული თემატიკა და წესი. როგორც კონსტიტუციაშია აღნიშნული, ფედერაციასა და მიწებს შორის კომპეტენციის გამიჯვნა განისაზღვრება ძირითადი კანონის ნორმებით განსაკუთრებული და კონკურენციული საკანონმდებლო კომპეტენციის შესახებ (მუხლი 70, აბზაცი 2). აქვე წარმოდგენილია ფედერაციასა და სუბიექტებს შორის საკანონმდებლო უფლებამოსილებათა დანაწილების კატალოგების მთელი სისტემა. ფედერაციის განსაკუთრებული საკანონმდებლო კომპეტენციის კატალოგი 11 საკითხს აერთიანებს. ფედერაციის კონკურენციული საკანონმდებლო კომპეტენციის კატალოგი მოიცავს 26 საკითხს. ფედერაციის ინტერესთა წრეს, ამას გარდა, ემატება კონკურენციული საკანონმდებლო კომპეტენციის დამატებითი 4 საკითხი და ზოგადი საკანონმდებლო კომპეტენციის კატალოგში მოქცეული კიდევ 5 საკითხი, რომელიც ზოგადი ხასიათის მითითებების გამოცემას გულისხმობს.

კომპეტენციის გამიჯვნა, რა თქმა უნდა, თვითმიზანი არ გახლავთ. იგი ესწრაფვის არა სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწევრებას და მის შესუსტებას, პირიქით, ხელისუფლების გონიერულ დანაწილებას ვერტიკალში და თანაც ისე, რომ ერთი მხრივ, უსრუნველყოფილ იქნეს საერთო – სახელმწიფოებრივი ერთიანობა, ხოლო მეორე მხრივ, დაცულ იქნეს სუბიექტებისათვის კონსტიტუციურად გარანტირებული დამოუკიდებლობის ხარისხი.

ზემოთ მოცემული საკანონმდებლო კომპეტენციის კატალოგების კლასიფიკაციის პრინციპებისა და ხელისუფლების შტოთა იურიდიული დონეების კომპეტენციის ანალიზის გათვალისწინებით, ფედერალურ ხელისუფლებასა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის კომპეტენციის გამიჯვნის სქემა გერმანიაში შემდეგ სახეს ღებულობს:

1 – ფედერალური ხელისუფლების განსაკუთრებული კომპეტენცია;

II – ფედერაციის მიერ კანონმდებლობის საფუძვლების მიღების კომპეტენცია;

- III – ფედერაციისა და მიწების კონკურენციული კომპეტენცია;
- IV – მიწების განსაკუთრებული კომპეტენცია;
- V – დარჩენილი კომპეტენცია.

ფედერაციის უმნიშვნელოვანეს ფუნქციას წარმოადგენს ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის წარმოება, თუმცა, კონსტიტუციის თანახმად, თუ საერთაშორისო ხელშეკრულება ეხება ცალკეული მიწის არსებით თავისებურებებს, ხელშეკრულების დადებამდე აუცილებელია კონსულტაციები შესაბამისი მიწის ხელისუფლებასთან. მიუხედავად იმისა, რომ საგარეო პოლიტიკა ფედერალური ხელისუფლების პრიორიტეტს წარმოადგენს, მიწებსაც აქვთ განსაზღვრული უფლებამოსილებები ამ სფეროში. კერძოდ, მათ გადაცემული აქვთ უფლება უშუალოდ დადონ ხელშეკრულებები უცხოეთის სახელმწიფოებთან საკუთარი საკანონმდებლო კომპეტენციის ფარგლებში და ფედერალური მთავრობის ნებართვით. ამასთან, მიწებს შეუძლიათ გამოიყენონ საგარეო პოლიტიკაში მონაწილეობისათვის ბუნდესრატში თავიანთი წარმომადგენლების აქტიური პოზიცია.

კონსტიტუციის 73-ე მუხლის თანახმად, ფედერაციის განსაკუთრებული კომპეტენციის კატალოგი მოიცავს უფლებამოსილებათა იმ სფეროებს, რომლებიც მხოლოდ ფედერაციას განეკუთვნება. მათ შორის მოიხსენიება: საგარეო ურთიერთობა, აგრეთვე თავდაცვა, მოსახლეობის დაცვის ჩათვლით; ფედერაციის მოქალაქეობა; გადაადგილების თავისუფლება, საპასპორტო საქმე, ემიგრაცია და იმიგრაცია, ცალკეულ პირთა გადაცემა სხვა სახელმწიფოთათვის; ვალუტა, ფულადი მიმოქცევა, მონეტების მოჭრა, ზომისა და წონის ეტალონები, დროის რეგულირება; ტერიტორიის საბაჟო და სავაჭრო ერთიანობა, ხელშეკრულებები ვაჭრობისა და ნაოსნობის შესახებ, თავისუფალი საქონელბრუნვა, საქონელბრუნვა და ანგარიშსწორება საზღვარგარეთთან, საბაჟო და სასაზღვრო დაცვის ჩათვლით; საჰაერო და სარკინიგზო მიმოსვლა, როცა რკინიგზა მთლიანად ან უდიდესი ნაწილით წარმოადგენს ფედერაციის საკუთრებას, ფედერაციის რკინიგზის სარელსო გზების შენახვა და ექსპლუატაცია, აგრეთვე ამ გზებით სარგებლობის თანხის ამოღება; ფოსტისა და ტელეკომუნიკაციის სამსახური; იმ პირთა სამართლებრივი მდგომარეობა, რომლებიც ფედერაციის და უშუალოდ ფედერაციის ქვემდებარე საჯარო სამართლის კორპორაციების სამსახურში იმყოფებიან; სამრეწველო საკუთრების სამართლებრივი დაცვა, საავტორო და საგამომცემლო სამართალი; ფედერაციისა და მიწების თანამშრომლობა ისეთ სფეროში, როგორცაა კრიმინალური პოლიციის საქმიანობა, ფედერაციის ან რომელიმე მიწის არსებობისა და უსაფრთხოების დაცვის საქმეში, ფედერაციის ტერიტორიაზე იმ მცდელობათა

თავიდან აცილება, რომელიც ემუქრება გერმანიის საერთაშორისო მდგომარეობას, აგრეთვე საერთაშორისო დამნაშავეობასთან ბრძოლის საქმეში; სტატისტიკა, რომელიც ფედერაციის მიზნებს ემსახურება.

ფედერაციის კონკურენციული საკანონმდებლო კომპეტენციის სფეროში მიწებს უფლება აქვთ მიიღონ საკანონმდებლო აქტები მანამდე, ვიდრე ფედერალური ხელისუფლება არ გამოიყენებს თავის საკანონმდებლო უფლებამოსილებებს მოცემულ სფეროში, რაც იმას ნიშნავს, რომ ასეთ ვითარებაში გამორიცხულია ფედერაციისა და მიწების მიერ ერთობლივი განმგებლობის განხორციელება. ამასთან, ფედერაცია არეგულირებს ამ სფეროს მაშინ, თუ არსებობს კონსტიტუციით გათვალისწინებული პირობები. მაგრამ, ფაქტი ფაქტად რჩება, ფედერაცია მაქსიმალურად იყენებს თავის უფლებას და არეგულირებს კონკურენციულ კანონმდებლობის სფეროში შემავალ საკითხებს.

კონსტიტუციის 74-ე მუხლის თანახმად, ფედერაციის კონკურენციული საკანონმდებლო კომპეტენციის კატალოგი ყველაზე სრულია თავისი ჩამონათვალით. იგი მოიცავს შემდეგ სფეროებს: სამოქალაქო სამართალი, სისხლის სამართალი და სასჯელის აღსრულება, სასამართლო წყობილება და სასამართლო წარმოება, ადვოკატურა, ნოტარიატი და იურიდიული კონსულტაცია; სამოქალაქო მდგომარეობის აქტები; გაერთიანებებისა და შეკრებების უფლება; უცხოელთა დროებითი ყოფნისა და მუდმივი საცხოვრებლის უფლება; იარაღსა და ასაფეთქებელ ნივთიერებებზე სამართლებრივი ნორმები; ლტოლვილთა და გადაადგილებულ პირთა საქმეები; სახელმწიფო სოციალური უზრუნველყოფა; ომის ზარალი და მისი ანაზღაურება; ზრუნვა ომის ინვალიდებზე, ომში დაღუპულთა ოჯახებსა და მათ საფლავებზე; სამეურნეო სამართალი (სამთო საქმე, მრეწველობა, ენერგომეურნეობა, ხელოსნობა, რეწვა, ვაჭრობა, საბანკო და საბირჟო საქმე, კერძო დაზღვევა); ბირთვული ენერჯიის წარმოება და გამოყენება მშვიდობიანი მიზნებისათვის, იმ დანადგარების მშენებლობა და ექსპლუატაცია, რომლებიც ამ მიზნებს ემსახურება, აგრეთვე უსაფრთხოების დაცვა; შრომის სამართალი, მათ შორის საწარმოს დებულება, შრომის დაცვა და შუამავლობა შრომით მოწყობაზე, აგრეთვე სოციალური დაზღვევა, უმუშევრობის დაზღვევის ჩათვლით; მოსწავლეთათვის დახმარების რეგულირება და მეცნიერული კვლევის ხელ შეწყობა; კონფისკაციის უფლება კონსტიტუციის 73-ე და 74-ე მუხლების მოქმედების სფეროში; მიწის, ბუნებრივი რესურსების და წარმოების საშუალებების გადაცემა საზოგადოებრივ საკუთრებაში ან საზოგადოებრივი მეურნეობის სხვა ფორმებში; ეკონომიკური ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილება; სასოფლო

და სატყეო მეურნეობაში წარმოებისათვის ხელშეწყობა; პროდუქტების იმპორტ-ექსპორტი, თევზჭერა ღია ზღვასა და სანაპირო წყლებში, აგრეთვე სანაპიროს დაცვა; მიწის ნაკვეთებთან დაკავშირებული გარიგებები, მიწის სამართალი (მიწის ათვისებაში მონაწილეობის უფლების გარეშე) და სასოფლო-სამეურნეო იჯარა, საბინაო საქმე, დასახლებული პუნქტების მოწყობა, ეპიდემიებისა და ეპიზოოტიების წინააღმდეგ მიმართული ღონისძიებები, წამლების, სამკურნალო საშუალებების, ნარკოტიკებისა და შხამების გამოყენება; საავადმყოფოების სამეურნეო უზრუნველყოფა და მათ მიერ გაწეული მომსახურების ტარიფების რეგულირება; სურსათით, მოხმარების საგნებით, ფურაჟით, სათესლე და სანერგე მასალით მომარაგების დაცვა სასოფლო და სატყეო მეურნეობისათვის, ნარგავების დაცვა დაავადებებისა და მავნებლებისაგან, აგრეთვე ცხოველთა დაცვა; საზღვაო და საკაბოტაჟო, შინაგანი ნაოსნობა, მეტეოროლოგიური სამსახური, საზღვაო არხები და საერთო დანიშნულების შინაგანი საწყალოსნო გზები; საგზაო მოძრაობა, საავტომობილო საქმე, შორეული მიმოსვლის საგზაო მაგისტრალების მშენებლობა და ტექნიკური მომსახურება, აგრეთვე გადასახადების ამოღება და განაწილება სატრანსპორტო საშუალებებით სახელმწიფო გზების გამოყენებაზე; სარკინიგზო გზები, ფედერაციის გზების გარდა და ფუნიკულიორების გამოკლებით; ნარჩენების განადგურება, საჰაერო აუზის დაცვა გაბინძურებისაგან და ხმაურთან ბრძოლა; სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა; ადამიანების ხელოვნური განაყოფიერება, მემკვიდრეობითობის შეცვლის გამოკვლევა, აგრეთვე ორგანოებისა და უჯრედების ტრანსპლანტაციის რეგულირება.

1971 წლის 18 მარტს მიღებული კონსტიტუციის დამატებული 74-ა მუხლის მიხედვით, კონკურენციული საკანონმდებლო კომპეტენცია ვრცელდება აგრეთვე სახელმწიფო სამსახურის მუშაკთა შრომის ანაზღაურებასა და უზრუნველყოფაზე, რომლებიც ამ სამსახურთან დაკავშირებულნი არიან საჯარო-სამართლებრივი ურთიერთობებითა და ერთგულებით, რამდენადაც 73-ე მუხლის მე-8 პუნქტის მიხედვით, რომელიც იმ პირთა სამართლებრივ მდგომარეობას ეხება, ვინც ფედერაციის და უშუალოდ ფედერაციის ქვემდებარე საჯარო სამართლის კორპორაციების სამსახურში იმყოფება, ფედერაციას განსაკუთრებული საკანონმდებლო კომპეტენცია არ გააჩნია. აღნიშნულ საკითხზე მიღებული ფედერალური კანონები ბუნდესრატის თანხმობას საჭიროებს, რამდენადაც ისინი ითვალისწინებენ შრომის ანაზღაურების და მომარაგების სხვა პრინციპებს ან სხვა დარგებს, თანამდებობრივი სარგოების ან ანაზღაურების სხვა მინიმალურ ან მაქსიმალურ სარგოებს.

მრავალგზის ცვლილება-დამატებების გზით მიღებული კონსტიტუციის 75-ე მუხლის თანახმად, ფედერაციას, 72-ე მუხლით გათვალისწინებული პირობების შესაბამისად, უფლება აქვს გამოსცეს ზოგადი ხასიათის მითითებები შემდეგ საკითხებზე: მიწების, თემების და საჯარო სამართლის სხვა კორპორაციების სამსახურში მყოფ პირთა სამართლებრივი მდგომარეობა; ზოგადი პრინციპები უმაღლესი განათლების სფეროში; პრესისა და კინოს ზოგადი სამართლებრივი ურთიერთობები; სამონადირეო საქმე, ბუნების დაცვისა და ლანდშაფტების მოვლა; მიწების გამოყოფა, ტერიტორიის ორგანიზაცია და წყალმომარაგება; გერმანული კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა საზღვარგარეთ გატანისაგან.

აღნიშნული უფლების ფარგლებში კონსტიტუციის იგივე მუხლი არეგულირებს ფედერაციისა და ფედერაციის სუბიექტის ურთიერთმართებას. საქმე ის არის, რომ ზოგადი ხასიათის ე.წ. ჩარჩომითითებები მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში შეიძლება მოიცავდეს ზუსტ და უშუალოდ მოქმედ რეგულირებას. მაგრამ იმ შემთხვევაში, თუ ფედერაცია გამოსცემს ჩარჩო-მითითებებს, მიწები მოვალენი არიან, კანონით დადგენილი ვადის ფარგლებში გამოსცენ მიწის კანონი.

ზემოთ ჩამოთვლილი უფლებამოსილებების გარდა, ფედერაციის კომპეტენციის სფერო ფართოვდება ე.წ. „შეძენილი კომპეტენციის ხარჯზე“. საქმე ეხება ისეთი ურთიერთობების რეგულირებას, რომელიც თუმცა არ შედის კონკურენციული კომპეტენციის სფეროში, მაგრამ უშუალოდ არის დამოკიდებული ასეთი სახის ურთიერთობებთან. მაგალითად, თუ ფედერალური კანონმდებლობა ვრცელდება სარკინიგზო ტრანსპორტის ორგანიზაციასა და რეგულირებაზე, ფედერალურ ხელისუფლებას შეუძლია, თავისი კომპეტენცია გაავრცელოს აგრეთვე სარკინიგზო პოლიციის საქმიანობაზეც, თუმცა საერთოდ პოლიცია მიწის კომპეტენციას განეკუთვნება.

გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, არსებობს კიდევ ერთი წყარო ე.წ. უფლებამოსილებების გაფართოებისა „შეძენილი კომპეტენციის ხარჯზე“. ფედერაციამ უფლებამოსილებანი მნიშვნელოვნად გააფართოვა თავისი საკანონმდებლო მიწებიდან „გადმოქაჩული“ ამ უკანასკნელი დამატებების ხარჯზე, ვინაიდან, როგორც კონსტიტუცია ადგენს, მიწებს იმ ფარგლებში აქვთ კანონმდებლობის უფლება, რა ფარგლებშიც ეს ძირითადი კანონი არ ანიჭებს ფედერაციას ამ უფლებამოსილებას (მუხლი 70, აბზაცი 1). რაც შეეხება კონკურენციული საკანონმდებლო კომპეტენციის კატალოგს,

რომელიც ყველაზე მრავალრიცხოვან ჩამონათვალს მოიცავს, ამ ე.წ. ორმაგი კომპეტენციის საკითხთა წრეშიც პოლიტიკური ინიციატივის უფლება სრულად ეკუთვნის ფედერალურ დონეს, ვინაიდან, კონსტიტუციის თანახმად, „კონკურენციული“ საკანონმდებლო უფლებამოსილების სფეროში მიწებს მაშინ და იმდენად აქვთ კანონმდებლობის უფლებამოსილება, როდესაც და რამდენადაც ფედერაცია არ სარგებლობს ამ თავისი უფლებით (მუხლი 72, აბზაცი 1). აქ მნიშვნელოვანია კონკურენციული საკანონმდებლო კომპეტენციის საკითხებში ფედერაციის უფლებრივი პრიმატი, როდესაც რომელიმე მიწას სურს გამოიყენოს თავისი უფლება, მაგრამ ამით შეიძლება შეილახოს მთელი ქვეყნის ან ფედერაციის სხვა სუბიექტების ინტერესები ან იგი შეიძლება ნაკლებეფექტური იყოს ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკისა და მთელი ქვეყნის ფარგლებში ცხოვრებისეული პირობების ერთგვაროვნების დაცვის თვალსაზრისით. ამასთან დაკავშირებით, კონსტიტუცია ამბობს, რომ ფედერაციას კონკურენციული საკანონმდებლო კომპეტენციის სფეროში გააჩნია საკანონმდებლო რეგულირების საჭიროება (მუხლი 72, აბზაცი 2).

ზემოაღნიშნული კონსტიტუციური ნორმა (მუხლი 72) უნიტარისტული პრინციპების იმდაგვარი გამოხატულებაა, რომლის დროსაც ხდება ფედერაციის საკანონმდებლო უფლებამოსილებების კონკურენციულ საკანონმდებლო სფეროში გადაცემა. აღნიშნულ სფეროში ფედერაციას გააჩნია საკანონმდებლო უფლება, როცა და რამდენადაც არსებობს ფედერალური საკანონმდებლო რეგულირების საჭიროება იმ მიზნით, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს ფედერაციის მთელ ტერიტორიაზე ცხოვრების ერთგვაროვანი პირობები ან საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესების გათვალისწინებით შენარჩუნებულ იქნეს სამართლებრივი და ეკონომიკური ერთიანობა.

ყველაფერი, რაც არ მიეკუთვნება ფედერაციის განსაკუთრებულ კომპეტენციას, კონკურენციულ კანონმდებლობას ან ე.წ. კანონმდებლობის საფუძვლებს, შედის მიწების კომპეტენციაში. კონსტიტუციის 30-ე მუხლი ადგენს, რომ სახელმწიფოებრივი უფლებამოსილების განხორციელება და სახელმწიფოებრივი დავალებების აღსრულება წარმოადგენს მიწების ფუნქციებს, რამდენადაც ეს ძირითადი კანონი არ ადგენს ან არ უშვებს სხვაგვარ მოწესრიგებას, ხოლო კონსტიტუციის 70-ე მუხლი მიწებს კანონმდებლობის უფლებას ანიჭებს იმ ფარგლებში, რა ფარგლებშიც ძირითადი კანონი არ ანიჭებს ფედერაციას ამ უფლებამოსილებას. ყოველივე თქმულის გათვალისწინებით, მიწების კანონმდებლობაშია: მიწების კონსტიტუციური

კანონმდებლობა და ადმინისტრაციული მოწყობა, კანონმდებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, კულტურა, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები, მათ შორის პრესა, ვინაიდან ფედერალური კანონმდებლობის საფუძვლები ამ სფეროში მიღებული არ არის.

გამიჯნულია ფედერაციისა და მიწების უფლებამოსილებები ფინანსების სფეროშიც. ისინი განცალკევებულად იღებენ ხარჯებს თავიანთი ამოცანების შესასრულებლად. ამასთან, თუ მიწა მოქმედებს ფედერაციის დაეალებით, ხარჯებს გაიღებს ფედერალური ხელისუფლება. კონსტიტუციის 106-ე მუხლის პირველი აბზაცის თანახმად, ფედერაციას მიეკუთვნება შემოსავლები საფინანსო მონოპოლიისა და ისეთი გადასახადებისაგან, როგორცაა: საბაჟო, სატვირთო ავტომობილების, კაპიტალბრუნვის, გაცვლითი ოპერაციების, სადაზღვევო, საშემოსავლო და კოოპერაციების გადასახადის დამატებითი მოსაკრებლები; ხოლო მიწებს მიეკუთვნება შემოსავლები საკუთრების, სამემკვიდრეო, ავტომობილების, სატრანსპორტო, ლუდისა და სათამაშო ბიზნესის გადასახადის შემოსავლები.

ზოგიერთი გადასახადი ნაწილდება ფედერაციასა და მიწებს შორის. ამასთან, გერმანიაში მოქმედებს პრინციპი, რომ მიწების დამოუკიდებლობის ფონზე უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს საერთო-სახელმწიფოებრივი ეკონომიკური წონასწორობა – ფედერაცია უზრუნველყოფს სამეურნეო ერთიანობას სამართლებრივი რეგულირების მეშვეობით. ყველა სახელმწიფო და კომუნალური ბიუჯეტი ხორციელდება ერთიანი სახელმწიფოებრიობისა და მეურნეობრიობის ფარგლებში.

ხელისუფლების დანაწილების თვალსაზრისით, განსხვავებული სურათია მმართველობის სფეროში. აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელება და მართვა უპირატესად მიწების კომპეტენციას განეკუთვნება. ასე რომ, გერმანიაში სახეზეა ფედერაციასა და მიწებს შორის საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ფუნქციების განსხვავებული დოზირება. ამასთან, მიწები აღასრულებენ არა მარტო საკუთარ, არამედ ფედერალურ კანონებსაც. კონსტიტუციის 83-ე მუხლი ადგენს ამ სფეროში მიწების კომპეტენციის ზოგად პრეზუმფციას, რაც იმაში გამოიხატება, რომ მიწები აღასრულებენ ფედერალურ კანონებს როგორც თავის საკუთარს, რამდენადაც ძირითადი კანონი არ ადგენს ან არ უშვებს სხვა რამეს.

თავი მესამე - უზუალო დემოკრატიის ინსტიტუტები

ომის შემდგომ მიღებულ კონსტიტუციებს კონსტიტუციონალიზმში, ერთი მნიშვნელოვანი სიახლის სახით, მმართველობის დემოკრატიული მეთოდებისადმი განსაკუთრებული ყურადღება შემოაქვს. სამართლებრივი თვალსაზრისით ეს, კონსტიტუციურ სამართალში უზუალო დემოკრატიის ფორმებისა და მეთოდების დამკვიდრებას და მათ შემდგომ სრულყოფას ნიშნავს. ასეთთა შორის მოიხსენიება უზუალო სახალხო დემოკრატიის ისეთი ინსტიტუტები, როგორიცაა არჩევნები, რეფერენდუმი და სახალხო ინიციატივა.

გერმანიის ძირითადი კანონი განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს წარმომადგენლობითი ორგანოებისა და მთელი რიგი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხის დაცვას. სწორედ ამიტომ უზუალო დემოკრატიის სამივე ძირითადი ფორმის ამოსავალი დებულებები დამკვიდრებულია კონსტიტუციური ნორმების სახით.

5-1. საარჩევნო სისტემა

აღნიშნულ საკითხზე საუბარი იმით უნდა დავიწყოთ, რომ გერმანიის კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს საგანგებო ნორმას სახელმწიფო მმართველობის ფორმის რაობის შესახებ. კონსტიტუციის თანახმად, იგი, ისევე როგორც მრავალი სხვა თემა, ადამიანს, გერმანიის მოქალაქეს უკავშირდება და მისგანვე იღებს სათავეს. გავიხსენოთ ძირითადი კანონის მე-20 მუხლის მეორე აბზაცი: „მთელი სახელმწიფო ხელისუფლება ხალხისაგან მომდინარეობს. იგი ხორციელდება ხალხის მიერ არჩევნებისა და ხმის მიცემის გზით, აგრეთვე საკანონმდებლო, აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და მართლმსაჯულების განსაკუთრებული ორგანოების მეშვეობით“. მოცემულ ფორმულაში, რომლის მეორე ნაწილი სახელმწიფო ხელისუფლების რეალურ ინსტიტუციას წარმოადგენს, მისი ორი ელემენტის დამაკავშირებელი ერთი სიტყვაა „აგრეთვე“ პირველი ნაწილის უპირატესობას, კერძოდ, ელექტორატის ფუძემდებლურ და მარგანიზებულ ფუნქციას აყენებს წინა პლანზე. ამით, კანონმდებლის აზრით, მთავარი ის არის, რომ სახელმწიფო ხელისუფლება ხალხის ნების შედეგი უნდა იყოს, რომელიც საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი, ფარული, თავისუფალი არჩევნების გზით რეალიზდება, იქნება ეს უმაღლესი – ბუნდესტაგის, მიწების – ლანდ-

ტაგების თუ ადგილობრივი მმართველობის დონეზე წარმომადგენლობითი ორგანოების ფორმირებისას.

კონსტიტუცია კიდევ ორ მნიშვნელოვან საკითხს აგვარებს. ერთი – არჩევნების ასაკობრივ ცენზს შეეხება. ძირითადი კანონი აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლების ნორმებს აკანონებს: „არჩევის უფლება აქვს თერამეტი წლის ასაკს მიღწეულ პირს, ხოლო არჩეული შეიძლება იყოს სრულწლოვანების ასაკს მიღწეული პირი“ (მუხლი 38, აბზაცი 2). მეორე – ბუნდესტაგის დეპუტატის სტატუსს შეეხება. ვინაიდან, როგორც კონსტიტუცია აღიარებს, „იგი მთელი ხალხის წარმომადგენელია, არ არის შებოჭილი დაეალებებითა და მითითებებით და ემორჩილება მხოლოდ თავის სინდისს“ (მუხლი 38, აბზაცი 1). რაც შეეხება საარჩევნო სისტემის ორგანიზაციასთან დაკავშირებულ „დეტალებს“, კონსტიტუცია მის მოგვარებას ფედერალურ კანონს აკისრებს.

საპარლამენტო არჩევნები ის აქტია, რომლის პირობებისა და პროცედურის რეგლამენტირებას ახდენს სახელმწიფო და რომლის თანახმადაც, ძირითად კანონში მთელი სახელმწიფო ხელისუფლების საწყისად გამოცხადებული ხალხი გამოხატავს თავის ნებას სახალხო წარმომადგენლობის შემადგენლობასთან დაკავშირებით. საარჩევნო პროცესის ფორმირება მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ამომრჩეველთა შესაძლებლობაზე – გამოხატონ საკუთარი ნება და პოლიტიკური პარტიების შანსზე – მიადწიონ სასურველ გამარჯვებას პოლიტიკურ ძალთა შეჯიბრში.

კონსტიტუციის ბლანკეტური ნორმის „დავალებას“ ბუნდესტაგში არჩევნების შესახებ მრავალი წლის მანძილზე ნაცადი კანონი ასრულებს, რომელიც დღესაც 1975 წელს მიღებული რედაქციით მოქმედებს. გარდა იმისა, რომ კანონი შეიცავს ნორმებს, რომლებიც აწესრიგებს საარჩევნო სისტემას, არეგულირებს არჩევნების მომზადების, საარჩევნო პროცესის მიმდინარეობის, წარმომადგენლობითი ორგანოების ფორმირებისა და ფუნქციონირების, ასევე ნაწილობრივი და განმეორებითი არჩევნების ორგანიზაციის საკითხებს, მან ზოგიერთი კონსტიტუციური ნორმაც დააზუსტა. „აქტიური საარჩევნო უფლების 18 წლიან ნორმას დაემატა“ დათქმები, რომ ეს უფლება ვრცელდება პირებზე, რომლებიც ბინადრობის სამთვიანი ცენზის მოთხოვნას აკმაყოფილებენ იმ ტერიტორიაზე, რომელზეც ამ კანონის მოქმედება ვრცელდება, ან ჩვეულებრივ იქ ცხოვრობენ და სხვადასხვა შესაძლო მოტივით საარჩევნო უფლება არ დაუკარგავეთ. რაც შეეხება პასიურ საარჩევნო უფლებას, ბუნდესტაგში არჩევისათვის გაცილებით მაღალი ასაკობრივი ცენზია დადგენილი.

არჩევნების შესახებ ფედერალური კანონის დამატებად 1979 წელს მიღებულ იქნა ფედერალური საარჩევნო რეგლამენტი, რომელიც

ერთი მხრივ, ეხება ამომრჩეველთა სიების შედგენას და გამოქვეყნებას, ლოკუმენტების მომზადებას კენჭისყრისათვის ანუ აქტიურ საარჩევნო უფლების რეალიზაციას, ხოლო მეორე მხრივ, კანდიდატურების დასახელების უფლებას, კანდიდატთა სიების წარდგენას, საარჩევნო ბიულეტენების მომზადებას ანუ პასიურ საარჩევნო უფლების ამოქმედებას, მთლიანობაში კი არჩევნების ორგანიზაციული უზრუნველყოფის მექანიზმებს ქმნის და გარკვეულად ახდენს არჩევნების მიმდინარეობის სამართლებრივ დაცვას, როგორც ჩანს, სწორედ ამის გამო დაფიქრდა კანონმდებელი არჩევნების სისწორის საკითხებზე და სპეციალური კანონიც მიიღო აღნიშნულთან დაკავშირებით.

ძირითადი კანონი გარკვეულ უფლებამოსილებებს უსაზღვრავს ბუნდესტაგს არჩევნებთან დაკავშირებით: არჩევნების სისწორის შემოწმება ბუნდესტაგის ფუნქციაა იგი წყვეტს, აგრეთვე დეპუტატის მიერ ბუნდესტაგის წევრობის დაკარგვის საკითხს (მუხლი 41, აბზაცი 1). შემოწმებათა პროცედურა დაწვრილებით არის განსაზღვრული არჩევნების სისწორის შემოწმების შესახებ 1951 წლის კანონით, რომელიც ითვალისწინებს, შუამდგომლობის საფუძველზე, არჩევნების სისწორის შესამოწმებლად შექმნილი სპეციალური კომიტეტის გადაწყვეტილების მომზადებას. აღნიშნულთან დაკავშირებით, ბუნდესტაგის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოში.

გერმანიის საარჩევნო სამართლის თავისებურებები ის არის, რომ მასში გამოიყენება შერეული საარჩევნო სისტემა და ბუნდესტაგის დეპუტატთა ერთი ნახევარი აირჩევა ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში მაჟორიტარული სისტემით, ხოლო მეორე ნახევარი პროპორციული სისტემით მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქებში, რომლებიც მიწების ტერიტორიების მიხედვით იქმნება. ამასთან, თუ ამ მეორე შემთხვევაში პარტია მთლიანად, ქვეყნის მასშტაბით მიიღებს ბუნდესტაგის არჩევნებისათვის დადგენილ ზღვარზე – ამომრჩეველების ხმების 5%-ზე ნაკლებს, როგორიც არ უნდა იყოს მოცემულ საარჩევნო ოლქში მოპოვებული ხმების რაოდენობა, იგი პროპორციული არჩევნების შედეგად დეპუტატთა მანდატების გარეშე დარჩება.

სწორედ შერეული საარჩევნო სისტემის თავისებურებებიდან გამომდინარე, ყოველი ამომრჩეველი ფლობს ორ სრულიად დამოუკიდებელ ხმას და ბიულეტენსაც ორს ღებულობს – ერთს საარჩევნო ოლქის მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატისათვის ხმის მისაცემად, ხოლო მეორეს – პარტიული სიის მხარდასაჭერად. ხმის მიცემის შედეგები პირველი ბიულეტენის მიხედვით ჯამდება მაჟორიტარული სისტემის ფარდობითი უმრავლესობით, ამასთან

ისიც გარკვეულია, რომ ხმების თანაბრობის პირობებში საკითხი წყდება კენჭისყრით; ხოლო მეორე ბიულეტენის მიხედვით მანდატები ნაწილდება პროპორციული სისტემით.

ცალკეული საარჩევნო ოლქებისა და მიწების სიების მიხედვით ხმების დათვლის შედეგად ჩამოყალიბებული ბუნდესტაგის შემადგენლობა თითქმის შეესაბამება ცალკეული პარტიების მიერ მიღებული ხმების თანაფარდობას. თუ რომელიმე პარტია საარჩევნო ოლქებში მოიპოვებს მეტ „პირდაპირ“ მანდატს, ვიდრე მას ეკუთვნის მოპოვებული ხმების წილიდან გამომდინარე, იგი ინარჩუნებს ამ „ზედმეტ“ მანდატებს. ასეთ შემთხვევაში ბუნდესტაგში დადგენილ 669-ზე მეტი დეპუტატი იყრის თავს. სწორედ მანდატების განაწილების ამ თავისებურებების გამო ცვალებადია დეპუტატთა საერთო რიცხოვნობა ბუნდესტაგში, თუ 1994 წელს ბუნდესტაგში 672 დეპუტატი იყო არჩეული, 1998 წელს მათმა რიცხვმა 669 შეადგინა.

ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში პოლიტიკურმა პარტიამ ან ამომრჩეველთა არანაკლებ 200 კაციანმა ჯგუფმა შეიძლება დაასახელოს მხოლოდ ერთი კანდიდატი. ყოველი კანდიდატი შეიძლება დასახელებულ იქნეს მხოლოდ ერთ საარჩევნო ოლქში და მხოლოდ ერთი წინადადებით – მოცემულ საარჩევნო ოლქში.

მიწების მიხედვით პროპორციული არჩევნებისათვის კანდიდატების სია შეიძლება წარმოადგინოს მხოლოდ პოლიტიკურმა პარტიამ. ყოველი კანდიდატი შეიძლება დასახელდეს მხოლოდ ერთი მიწის მიხედვით წარდგენილ, მხოლოდ ერთ პარტიულ სიაში.

არჩევნებს ნიშნავს ქვეყნის პრეზიდენტი და ამისათვის ირჩევს კვირა ან კანონით დადგენილ სხვა უქმე დღეს. ხმას აძლევს პირადად ამომრჩეველი, რომელიც შეტანილია ამომრჩეველთა სიაში და გააჩნია ხმის მიცემის უფლების მოწმობა. გათვალისწინებულია ფოსტის მეშვეობით ხმის მიცემის შესაძლებლობა. ხმის მიცემის პროცედურით დაშვებულია გამომთვლელი მანქანების გამოყენება, რაც გამორიცხავს საარჩევნო ბიულეტენების, კონვერტებისა და ურნის საჭიროებას.

იმ ვითარებაში, როცა გამოთავისუფლდება სადეპუტატო მანდატი, მისი მფლობელი ხდება პარტიული სიით ბოლო დეპუტატის შემდეგი არჩეული კანდიდატი. ეს წესი, ერთმანდატიანი ოლქის დეპუტატის გამოკლების შემთხვევაში, ვრცელდება იმ პარტიის სიაზე, რომლის წევრადაც ამ მომენტისათვის გამოკლებული დეპუტატი ითვლებოდა. თუ თავისუფლდება უნიომინალური კენჭისყრის ოლქში არჩეული დამოუკიდებელი დეპუტატის ადგილი, ამ შემთხვევაში ვაკანსიის წარმოქმნის 60 დღის მანძილზე უნდა ჩატარდეს ნაწილობრივი არჩევნები.

უნდა აღინიშნოს, რომ საყოველთაო აღიარებით, გერმანიის საარჩევნო სისტემა ერთ-ერთი ყველაზე ეფექტური გამოდგა. მან

უზრუნველყო რეჟიმის განსაკუთრებული მდგრადობა. რაც იმითაც დასტურდება, რომ გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის არსებობის მანძილზე ქვეყანაში მხოლოდ ერთხელ ჰქონდა ადგილი სამთავრობო კრიზისს.

საპრეზიდენტო არჩევნების მექანიზმის ლოგიკა განსაზღვრულია ძირითადი კანონის 54-ე მუხლში, რომლის საფუძველზე არჩევნების ჩატარების პროცედურას განსაზღვრავს 1959 წლის 25 აპრილის კანონის „ფედერალური პრეზიდენტის ფედერალური კრების მიერ არჩევნების შესახებ“ 1975 წლის 24 ივნისს გამოქვეყნებული რედაქცია. ასე რომ, პრეზიდენტის არჩევნებთან დაკავშირებით შემოდის ფედერალური კრების ინსტიტუტი და ეს მისი ერთადერთი ამოცანაა, სხვა ფუნქცია მას არ გააჩნია.

ფედერალური კრება შედგება ბუნდესტაგის წევრებისა და თანაბარი რაოდენობის იმ წევრებისაგან, რომლებიც აირჩევიან მიწების წარმომადგენლობითი ორგანოების – ლანდტაგების მიერ პროპორციული საარჩევნო პრინციპის საფუძველზე, მაგრამ არა აუცილებლად ლანდტაგმენთაგან. პრეზიდენტის არჩევნების ბედი, ფაქტობრივად ბუნდესტაგის ფრაქციებში წყდება. ამ თვალსაზრისით, ისიც მნიშვნელოვანია, რომ სწორედ ბუნდესტაგია ფედერალური კრების ორგანიზატორი, ვინაიდან მას იწვევს ბუნდესტაგის თავმჯდომარე. ამდენად, მისი შედეგების განსაზღვრა შესაძლებელია წინასწარ, მანამდე, ვიდრე მიწის პარლამენტები ფედერალური კრების თავისი დეკლარაციის შემადგენლობას აირჩევენ.

ფედერალური კრება იკრიბება ფედერალური პრეზიდენტის თანამდებობრივი უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე, არაუგვიანეს ოცდამეათე დღისა, ხოლო მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში – შეწყვეტის მომენტიდან არაუგვიანეს ოცდამეათე დღისა.

კანდიდატურის წამოყენების უფლება აქვს ფედერალური კრების ნებისმიერ წევრს, რომელმაც თავისი წინადადება უნდა წარუდგინოს ბუნდესტაგის თავმჯდომარეს. ფედერალური კრება კანდიდატურების ყოველგვარი წინასწარი განხილვისა და კამათის გარეშე პირდაპირ გადადის კენჭისყრაზე. ერთადერთი ფორმალობა, რომელიც ამ შემთხვევაში უნდა იყოს დაცული, ეს ის არის, რომ კანდიდატურის წამოყენებას უნდა ახლდეს წერილობითი პრეზიდენტობის კანდიდატის განცხადება ამ პოსტზე არჩევის თანხმობის თაობაზე.

არჩევნების კანონი რამდენიმე საკითხს აზუსტებს. არჩევნების პროცედურა, კანდიდატების წარდგენის თვალსაზრისით, ერთობ დემოკრატიულია. კენჭისყრის შემდეგ ტურებზე შეიძლება ახალი წინადადების შეტანა. რომელიმე კანდიდატურის მოხსნის საკითხს წყვეტს ფედერალური კრება. კენჭისყრა მიმდინარეობს კონკურტში

ჩაბეჭდილი ბიულეტენებით. ეს უკანასკნელი სიფრთხილე ძალზე პირობითია, ვინაიდან კანდიდატების რეკომენდაცია მოდის პოლიტიკური პარტიებისაგან და არსებითად ადგილი აქვს კანდიდატურების წინასწარ საჯარო განხილვას. კენჭისყრის შედეგებით არჩეულად ჩაითვლება პირი, რომელიც მიიღებს ფედერალური კრების წევრთა ხმების უმრავლესობას. მაგრამ თუ ორ საარჩევნო ტურში ამ პირობებით არ მოხდება პრეზიდენტის არჩევა, მაშინ არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც შემდგომ საარჩევნო ტურში ყველაზე მეტ ხმას მოაგროვებს.

5-2. რეფერენდუმი და სახალხო ინიციატივა

ზოგადად რეფერენდუმი გულისხმობს საარჩევნო კორპუსისადმი მიმართვას საერთო-სახალხო ინტერესის მატარებელი რაიმე უმეტესად საკანონმდებლო ან კონსტიტუციური საკითხის, საზოგადოებრივ აზრზე დაყრდნობით, საბოლოო გადაწყვეტის მიზნით. რეფერენდუმის თავისებური სახეობაა პლებისციტი, ანუ მოსახლეობის გამოკითხვა იმ ტერიტორიის პოლიტიკური ბედის თაობაზე, რომელზეც იგი ცხოვრობს.

სხვათა შორის, ტერმინოლოგიური თვალსაზრისით, საზღვარგარეთის კონსტიტუციურ სამართალში ბევრი აღრევაა. საფრანგეთში პლებისციტი უფრო ფართო ცნებაა ვიდრე რეფერენდუმი, რომელიც პლებისციტის ნაირსახეობად მიიჩნევა. აშშ-ში რეფერენდუმს და პლებისციტს არ განასხვავებენ. ხოლო გერმანულ სამართალში პლებისციტი კრებსითი ტერმინია და კენჭისყრის ყველა სახეს მოიცავს.

რეფერენდუმი, სამართლებრივი ბუნებით დემოკრატიული ინსტიტუტი, რომ ყოველთვის დემოკრატიის სამსახურში არ არის ჩაყენებული, ეს თავად გერმანიაში მისი გამოყენების წარსულიდან ჩანს. ფაშისტურ გერმანიაში საკმაოდ ხშირად – 1933, 1934 და 1938 წლებში, აქტიურად „იყენებდნენ“ რეფერენდუმს პოლიტიკური მანიპულირების მიზნით.

სამართლებრივი გერმანიის დაფუძნებაზე ორიენტირებული ქვეყნის ძირითადი კანონი კონსტიტუციურად აღიარებს უშუალო დემოკრატიის ინსტიტუტებს: რეფერენდუმს, სახალხო გამოკითხვას და სახალხო ინიციატივას. მაგრამ მათი გამოყენების გერმანული თავისებურება იმაში მდგომარეობს, რომ კანონმდებელი დემოკრატიულ საშუალებათა ამ არსენალს მმართველობითი ხასიათის გადაწყვეტილებებთან, უფრო ზუსტად, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული საკითხების გადაწყვეტასთან აკავშირებს. კერძოდ, ეს შეიძლება

იყოს გადაწყვეტილსათვის ისეთი მძიმე საკითხები, როგორცაა ფედერაციის სუბიექტების საზღვრებსა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დაყოფასთან დაკავშირებული ცვლილებები. ამიტომ, თუ ასეთი საკითხი სახალხო ინიციატივიდან არ მოდის, საზოგადოებრივი აზრის მხარდაჭერას მაინც უდავოდ საჭიროებს, იქნება ეს გამოვლინებული სახალხო გამოკითხვისა თუ რეფერენდუმის მეშვეობით.

კონსტიტუციისა და 1949 წლის ფედერალური კანონის შესაბამისად, რომელიც დეტალურად არეგულირებს აღნიშნულ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ინსტიტუტებს, ყოველი მათგანი ფედერაციის ტერიტორიის ახლებურად მოწყობის საკითხებთან არის დაკავშირებული. სამივე ინსტიტუტი კონსტიტუციის 29-ე მუხლიდან ამოდის, რომელიც სწორედ აღნიშნული საკითხების მოწესრიგების მექანიზმებს ამკვიდრებს, მათში რეფერენდუმის, სახალხო გამოკითხვისა და სახალხო ინიციატივის ჩართვით.

ფედერაციის ტერიტორიის ახლებურად მოწყობის საკითხი ფედერალური კანონით წყდება, მაგრამ მთავარი ის არის, რომ იგი რეფერენდუმით დადასტურებას საჭიროებს და როგორც კონსტიტუციაშია დადგენილი, დაინტერესებული მიწების აზრი გათვალისწინებულ უნდა იქნეს (მუხლი 29, აბზაცი 2).

საქმე ის არის, რომ საერთო სახელმწიფოებრივი რეფერენდუმი გერმანიაში არ ტარდება. იგი მხოლოდ იმ მიწებში ტარდება, რომელთა ტერიტორიებისაგან ან ტერიტორიების ნაწილებისაგან უნდა შეიქმნას ახალი მიწა ან მიწა ახალი საზღვრებით. ამომრჩეველმა პასუხი უნდა გასცეს მკაფიოდ ჩამოყალიბებულ კითხვაზე: უნდა დარჩნენ დაინტერესებული მიწები ადრინდელ საზღვრებში თუ უნდა შეიქმნას ახალი მიწა ან მიწა ახალი საზღვრებით. რეფერენდუმის შედეგი ახალი მიწის ან ახალ საზღვრებში მოქცეული მიწის შექმნის შესახებ ჩაითვლება დადებითად, თუ მომავალ ტერიტორიაზე, აგრეთვე დაინტერესებული მიწის ყველა ტერიტორიაზე ან ტერიტორიის ნაწილზე, რომელთა მიკუთვნება აღნიშნული გადაწყვეტილებით იცვლება, მხარდაჭერილი იქნება, მოსახლეობის უმრავლესობით.

რეფერენდუმის შედეგი შეიძლება უარყოფითი იყოს იმ შემთხვევაში, თუ ერთ-ერთი დაინტერესებული მიწის ამომრჩეველები უმრავლესობით მხარს არ დაუჭერენ ცვლილებებს. თუმცა, კონსტიტუციის თანახმად (მუხლი 29, აბზაცი 3), ასეთი უარყოფითი შედეგი არ იქნება გათვალისწინებული, თუ იმ ტერიტორიის ნაწილში, რომლის მიკუთვნებაც დაინტერესებული მიწისადმი უნდა შეიცვალოს, ორი მესამედის უმრავლესობა მხარს დაუჭერს ცვლილებას, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა დაინტერესებული მიწის მთელ ტერიტორიაზე ორი მესამედის უმრავლესობა უარყოფს ამ ცვლილებას.

შედარებით ნაკლებად განვითარებულია უშუალო დემოკრატიის ისეთი ინსტიტუტი, როგორც სახალხო ინიციატივაა, რომელიც აგრეთვე, მიწების საზღვრების შეცვლასთან დაკავშირებით იწყებს მოქმედებას. საქმე ის არის, რომ, თუ შემოსაზღვრულ ტერიტორიაზე ურთიერთდაკავშირებული დასახლებული პუნქტებითა და ეკონომიკით, რომლის ნაწილები რამდენიმე მიწაზე მდებარეობს, ხოლო მოსახლეობა არანაკლებ ერთ მილიონ ადამიანს შეადგენს, ბუნდესტაგის საარჩევნო უფლების მქონე ამომრჩეველთა ერთი მეათედი სახალხო ინიციატივით მოითხოვს ამ ტერიტორიის ერთიან მიწაზე მიკუთვნების საკითხის გადაწყვეტას, მაშინ, როგორც ეს გერმანიის ძირითადი კანონის 29-ე მუხლის მე-4 აბზაციითაა განსაზღვრული, ფედერალურმა ორგანულმა კანონმა ორი წლის მანძილზე უნდა განსაზღვროს, იქნება თუ არა შეცვლილი ამავე მუხლის მეორე აბზაციის მიხედვით განსაზღვრული მიწისადმი მიკუთვნება ან დაინტერესებულ მიწებზე ჩატარდება სახალხო გამოკითხვა.

სახალხო გამოკითხვა შეიძლება ეხებოდეს ტერიტორიის ამა თუ იმ მიწისადმი გადაცემის საკითხთან დაკავშირებულ კანონს ან კანონპროექტს. იგი შეიძლება შეიცავდეს წინადადებათა ვარიანტებს, მაგალითად, ტერიტორიის ნაწილის გადაცემის თაობაზე, მაგრამ არაუმეტეს ორისა. სახალხო გამოკითხვის მიზანია, დაადგინოს, მიიღებს თუ არა მხარდაჭერას კანონში შემოთავაზებული წინადადება ტერიტორიის განსაზღვრული მიწისადმი მიკუთვნების შესახებ. იმ შემთხვევაში, თუ უმრავლესობა მხარს დაუჭერს შემოთავაზებულ ცვლილებებს, ფედერალურმა კანონმა ორი წლის მანძილზე უნდა გადაწყვიტოს, იქნება თუ არა შეცვლილი ასეთი მიკუთვნება ძირითადი კანონის 29-ე მუხლის ზემოთ აღნიშნული მე-2 აბზაციის შესაბამისად. თუ სახალხო გამოკითხვაზე დაყენებული საკითხი მოწონებული იქნება იმავე მუხლის მე-3 აბზაციის წინადადებათა შესაბამისად, მაშინ გამოკითხვის ჩატარებიდან ორი წლის მანძილზე უნდა გამოქვეყნდეს ფედერალური კანონი შემოთავაზებული მიწის შექმნასთან დაკავშირებით, მაგრამ ეს კანონი უკვე აღარ საჭიროებს დამატებით დამტკიცებას რეფერენდუმზე.

საერთოდ, გერმანიაში, ტერიტორიული სტატუსის თუ მიწების საზღვრების საკითხი მკაცრად რეგლამენტირებულია. ცვლილებები კონსტიტუციაში მხოლოდ ორჯერ იქნა შეტანილი, ძირითადად, 1976 წლის 23 აგვისტოს კონსტიტუციური კანონით. 1994

წლის 27 ოქტომბრის დამატებები გერმანიის გამთლიანებით იყო გამოწვეული. უცვლელი დარჩა საკითხის კენჭისყრით გადაწყვეტის ძირითადი ნორმა: რეფერენდუმისა და სახალხო გამოკითხვის დროს უმრავლესობად მიიჩნევა ხმების ისეთი უმრავლესობა, რომელიც ბუნდესტაგის ამომრჩეველთა არანაკლებ ერთ მეოთხედს შეადგენს. რეფერენდუმის, სახალხო ინიციატივისა და სახალხო გამოკითხვის მექანიზმის დეტალიზებას ფედერალური კანონი ადგენს, რომელიც კონსტიტუციურ ნორმასაც ითვალისწინებს იმასთან დაკავშირებით, რომ სახალხო ინიციატივა არ შეიძლება განმეორდეს 5 წლის განმავლობაში.

5-3. „ხალხის სურვილი“ ქვემო საქონიაში

სახალხო ინიციატივა და რეფერენდუმი ამომრჩეველთა ნების გამოხატვის ფორმებია. კონსტიტუციისა და აღნიშნული ინსტიტუტების მარეგულირებელი ფედერალური კანონით დადგენილი საყოველთაო ზოგადი პრინციპების ფარგლებში, მათი ამოქმედება მიწის კონსტიტუციით რეგულირდება და, რა თქმა უნდა, გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება.

ქვემო საქონიის კონსტიტუცია სახალხო ინიციატივასა და რეფერენდუმს ამომრჩეველთა ნების რეალიზაციის ერთი მთლიანი პროცესის ელემენტების სახით აერთიანებს, როცა ეს ნება მიწის მოსახლეობის საკანონმდებლო ინიციატივის სახით ყალიბდება.

70 ათას მოქალაქეს, რომელსაც საარჩევნო ხმის უფლება გააჩნია, შეუძლია წერილობით მოსთხოვოს ლანდტაგს, რომ მან კონსტიტუციით დადგენილი კომპეტენციის ფარგლებში და განსაზღვრული საშუალებებით მოახდინოს პოლიტიკური ნების ფორმირება. ინიციატორთა წარმომადგენლებს აქვთ მათი მოსმენის უფლება.

უშუალო დემოკრატიის ამ ზოგადი ფორმის გარდა ქვემო საქონიაში არსებობს მისი უფრო კონკრეტული და მიზანმიმართული ფორმა, რომელიც „ხალხის სურვილის“ სახით არის ფორმულირებული მიწის კონსტიტუციაში.

ხალხის სურვილი, მიწის საკანონმდებლო კომპეტენციის ფარგლებში, შეიძლება მიმართული იყოს კანონის მიღებაზე, შეცვლაზე ან გაუქმებაზე. შესაბამისი მოთხოვნის კვალობაზე ინიციატორებს უნდა გააჩნდეთ დასაბუთებული კანონპროექტი. ხალხის სურვილი არ შეიძლება ეხებოდეს კანონებს მიწის ბიუჯეტის, სახელმწიფო გადასახადების, აგრეთვე თანამდებობრივი ხელფასებისა და პენსიების შესახებ.

ხალხის სურვილის დაკმაყოფილების შესაძლებლობის თაობაზე საკითხს წყვეტს მიწის მთავრობა. იმ შემთხვევაში, როცა ხალხის სურვილს მხარს უჭერს 10% მოსახლეობისა, რომელსაც საარჩევნო ხმის უფლება გააჩნია, მიწის მთავრობა დაუყოვნებლივ გადასცემს კანონპროექტს ლანდტაგში და თან აახლებს თავის მოსაზრებებს მასთან დაკავშირებით. მთავრობის გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს მიწის საკონსტიტუციო სასამართლოში.

თუ ლანდტაგი ექვსი თვის მანძილზე, სერიოზული შესწორებების გარეშე არ მიიღებს შეთავაზებულ კანონპროექტს, მაშინ ვადის გასვლიდან ან ლანდტაგის მიერ კანონპროექტის უარყოფის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებიდან ექვსი თვის შემდეგ აღნიშნულ კანონპროექტზე ტარდება რეფერენდუმი. ამასთან, ლანდტაგს, ხალხის სურვილის მოთხოვნათა გათვალისწინებით, სარეფერენდუმოდ შეუძლია გაიტანოს საკუთარი კანონპროექტი.

კანონი რეფერენდუმის შედეგად მიღებულად ჩაითვლება იმ შემთხვევაში, თუ მას ხმას მისცემს კენჭისყრაში მონაწილეთა უმრავლესობა, მაგრამ ეს არ უნდა იყოს მიწის მთელი იმ მოსახლეობის მეოთხედზე ნაკლები, რომელთაც საარჩევნო ხმის უფლება გააჩნიათ.

ხალხის სურვილის განხორციელება მის წარმომადგენლებს უფლებას აძლევს, მოითხოვონ იმ ხარჯების ანაზღაურება, რომელიც საჭიროა ხალხის სურვილის მიზნების შესახებ საზოგადოებრიობის ინფორმირებისათვის. ამ დონემდეა დეტალიზებული უშუალო დემოკრატიის ინსტიტუტების საქმიანობა ქვემო საქსონიის კონსტიტუციაში. სახალხო ინიციატივის, ხალხის სურვილისა და რეფერენდუმის ტექნიკურ-ორგანიზაციულ საკითხებს, კონსტიტუციური მექანიზმების ფარგლებში, არეგულირებს მიწის კანონი.

თავი მეექვსე - სახელმწიფოს მეთაური - პრეზიდენტი

გერმანიის ფედერალურ რესპუბლიკაში სახელმწიფოს მეთაური ფედერალური პრეზიდენტია. ამთავითვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ გერმანიის ძირითად კანონში მეხუთე განყოფილება - „ფედერალური პრეზიდენტი“ საკმაოდ ფერმკრთალ წარმოდგენას იძლევა სახელმწიფოს მეთაურზე. ერთი რამ კი უდავოდ ცხადია, ნახევარი საუკუნის მანძილზე ის ყველაზე სტაბილური სუბიექტია კონსტიტუციურ წარმოდგენაში: ამ ხნის მანძილზე, 1956 წელს ორად ორი შესწორება იქნა შეტანილი კონსტიტუციის აღნიშნულ

განყოფილებაში, მათ შორის ერთი მუხლი რომ დაემატა, უკვე 1968 წელს იქნა გაუქმებული, ხოლო მეორე – რედაქციულ შესწორებას არცთუ მნიშვნელოვანი შტრიხი შეუმატებია კონსტიტუციურ ყოფაცხოვრებაში მყარად დამკვიდრებული სიმბოლური პრეზიდენტის საქმიანი პორტრეტისთვის. და მაინც, ფედერალური პრეზიდენტი თავისთავად მნიშვნელოვანი ფიგურაა გერმანიის სახელმწიფო მართვის სისტემაში.

6-1. პრეზიდენტი ხელისუფლების უმაღლეს ორბანოთა სისტემაში

საკითხის ასეთ დაყენებას მხოლოდ გერმანული თავისებურებების წარმოჩენა უდევს მიზნად, რამეთუ გერმანულ მაგალითზე ჩამოყალიბებული სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების სტრატეგიული დისლოკაცია – საპარლამენტო რესპუბლიკის პირობებში – ხელისუფლების დანაწილების პრინციპების სანიმუშო მოდელია, უფრო სწორად კი კლასიკაა, არა მხოლოდ შესრულების დონით, არამედ ისტორიულად.

საქმე ის არის, რომ საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციურ სამართალში ვაიმარის კონსტიტუციამ დაამკვიდრა იურიდიული ტერმინი – „რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი“, მაგრამ მისი კონსტიტუციური აღიარება, შესაბამისი ნორმების სახით გაფორმება და ფაქტობრივი ამოქმედების ტენდენცია აქტიურად ჩაისახა მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ მიღებული საპარლამენტო რესპუბლიკების კონსტიტუციებში.

გასაკვირი არ არის, რომ ამ მხრივ ერთი ყველაზე სანიმუშო აქტია გერმანიის ძირითადი კანონი, რომელმაც რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის ელემენტები სრულად აამოქმედა ფედერალური მოწყობის სახელმწიფო სისტემაში. ეს არ იყო კონსტიტუციურ სამართალში საპარლამენტო რესპუბლიკების ყოფაში შემოსული მოდური აქცენტებით გატაცება. პირველ რიგში ეს არის პასუხისმგებლობა ვაიმარის კონსტიტუციით დამკვიდრებული რესპუბლიკის შემდგომი დემოკრატიზაციისათვის. ომისშემდგომი წლების გერმანული კანონმდებლობის მეცადინეობა იქითკენ იყო მიმართული, რომ იურიდიული ნორმებით დარეგულირებული მექანიზმის მეშვეობით დაძლეულიყო ვაიმარის რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი არამდგრადობა. ამისათვის საჭირო იყო ფედერალური ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ შტოთა შორის ურთიერთდამოკიდებულების იმგვარად დაბალანსება, რომ მათი ხშირი დაპირისპირება

საპარლამენტო წყობილების რეჟიმის ფონზე საკანონმდებლო ხელისუფლების სტაბილურ აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან საქმიანი, მშვიდობიანი თანაარსებობით შეცვლილიყო. ლოგიკურია, რომ „რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის“ შემდეგი სრულყოფის მექანიზმები, კვლავაც გერმანულ კონსტიტუციონალიზმში იშვა. ასე გაჩნდა კონსტიტუციაში უნდობლობის ვოტუმის იდეა, რომელიც 1949 წლის გერმანულ კონსტიტუციაში დაფიქსირდა, არა როგორც მხოლოდ გამოსავალი აღნიშნული მდგომარეობიდან, არამედ, როგორც რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის მდგრადობის გარანტიის უსრუნველყოფელი უმძლავრესი იარაღი საერთოდ.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი გერმანიის ძირითადი კანონის ფუძემდებლური ორგანიზაციული პრინციპია და მისი ფაქტობრივი რეალიზაციის პირობებში უზრუნველყოფილია სახელმწიფო ხელისუფლების რაციონალიზაციის, სტაბილიზაციის და მისი შტოების უფლებამოსილების მკაფიო გამიჯვნა.

გერმანიის კონსტიტუცია ამკვიდრებს რა საპარლამენტო რესპუბლიკურ მმართველობას, ხელისუფლების შტოებსაც კანონმდებლობასთან და მის ამოქმედებასთან მიმართებაში აკავშირებს, როცა აღნიშნავს რომ „საკანონმდებლო ხელისუფლება დაკავშირებულია კონსტიტუციურ წყობასთან, ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლება და მართლმსაჯულება – კანონთან და სამართალთან“ (მუხლი 20, აბზაცი 1).

კონსტიტუციის თანახმად, ხელისუფლების სამი შტო – თითოეული ორი ელემენტისაგან და მთლიანობაში ექვსი მუდმივმოქმედი კონსტიტუციური ორგანოს სახით არის წარმოდგენილი. ესენია: აღმასრულებელი ხელისუფლება – ფედერალური პრეზიდენტი და ფედერალური მთავრობა, საკანონმდებლო ხელისუფლება – ფედერალური პარლამენტი – ბუნდესტაგი და ფედერალური საბჭო – ბუნდესრატი, სასამართლო ხელისუფლება – ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო და ფედერალური უმაღლესი სასამართლო.

რაც შეეხება ხელისუფლების რეალურ ბალანსს – საკანონმდებლო ხელისუფლება ეკუთვნის ბუნდესტაგს, რომელსაც გარკვეულ ფარგლებში პარტნიორობას უწევს ბუნდესრატი; ისე როგორც ყველა საპარლამენტო რესპუბლიკაში, აღმასრულებელი ხელისუფლება აქაც ბივალენტურია: სახელმწიფოს ჰყავს ფორმალური მეთაური – „სუსტი“ ფედერალური პრეზიდენტი – მცირე აღმასრულებელი ფუნქციებით და ფედერალური მთავრობა – მრავალმხრივი აღმასრულებელი ფუნქციებითა და სახელმწიფოს ფაქტობრივი მეთაურით – „ძლიერი“ კანცლერით სათავეში; მართლმსაჯულებას ახორციელებს ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, ფედერალური უმაღლესი სასა-

მართლო და სხვა ფედერალური სასამართლოები – ყველა ერთად და ცალ-ცალკე.

როგორც ითქვა, ფედერალური პრეზიდენტი სუსტი ელემენტია აღმასრულებელი ტანდემისა, მაგრამ იმდენად ძალამოსილი, რომ მის ნებაზეა დამოკიდებული რეალურად რამდენად ძლიერი იქნება აღმასრულებელი ხელისუფლება საერთოდ. როგორი იქნება ფედერალური მთავრობა, რომელიც ფედერალური კანცლერისა და ფედერალური მინისტრებისაგან შედგება, ბევრად სწორედ რომ პრეზიდენტის ნებაზეა დამოკიდებული: ჯერ ერთი – იგი ბუნდესტაგს წარუდგენს ფედერალური კანცლერის კანდიდატურას დასამტკიცებლად. თუ არ იქნება მიღწეული მხარდაჭერა მის მიერ წამოყენებული კანდიდატურის მიმართ, კანცლერის არჩევნებმა პროცედურულად შეიძლება საკმაოდ რთული განვითარება მიიღოს. მაგრამ ისიც, რომ პრეზიდენტს უკიდურეს შემთხვევაში ზემოქმედების იარაღად ბუნდესტაგის დათხოვნის უფლება გააჩნია, ცალსახად ახდენს მისი როლის აქცენტირებას ფედერალური მთავრობის ფორმირების პროცესში. და მეორე – ფედერალური მინისტრების გუნდის შერჩევასთან დაკავშირებით ფედერალური პრეზიდენტის როლი კიდევ უფრო გამოკეთილია, ვინაიდან, ფედერალური კანცლერის წინადადებებით, სწორედ იგი ნიშნავს და ათავისუფლებს ფედერალურ მინისტრებს თანამდებობებიდან.

აქვე, ზოგადი შეფასების დონეზე, ისიც უნდა ითქვას, რომ გერმანიაში სახელმწიფო ხელისუფლების სისრულე გამოირჩეულია არა მხოლოდ მისი იურიდიული გაფორმების დონით, არამედ, პირველ რიგში, ფაქტობრივი ქმედუნარიანობის ხარისხით. ეს კი მაღალი სამართლებრივი კულტურისა და პასუხისმგებლობის პირდაპირი შედეგია, პასუხისმგებლობისა – არა მხოლოდ კანონალსრულების, არამედ კანონმდებლობის დინამიური სრულყოფის საქმეშიც.

6-2. პრეზიდენტის სამართლებრივი ბუნება

ვიამარის რესპუბლიკის პრეზიდენტი უშუალოდ ხალხის მიერ აირჩეოდა და ლეგიტიმურობის მაღალი ხარისხი განაპირობებდა პრეზიდენტის პოსტის დიდ მნიშვნელობას. საპარლამენტო საბჭომ, რომელმაც გერმანიის ძირითადი კანონის პროექტი შეიმუშავა, როგორც ჩანს, გერმანული ავტორიტარიზმის შედეგების საშიშროების გათვალისწინებით, არ ისურვა საპარლამენტო მმართველობის რესპუბლიკის მეთაურად საყოველთაო, უშუალო არჩევის მანდატით ზურგგამაგრებული პრეზიდენტი ჰყოლოდა. გადაწყდა, რომ პრეზი-

დენტის არჩევნებში ფართო მონაწილეობა უნდა მიეღო ყველა პოლიტიკურ და საპარლამენტო ძალას. სხვადასხვა ვარიანტის განხილვის შემდეგ საპარლამენტო საბჭო მივიდა იმ დასკვნამდე, რომ პრეზიდენტის არჩევის მიზნით შეექმნათ ფედერალური კრება.

ფედერალური კრების ერთადერთ ამოცანას პრეზიდენტის არჩევნები შეადგენს და იგი შედგება ბუნდესტაგის წევრებისა და ამდენივე წევრისაგან, რომლებსაც მიწის ღანდტაგები ირჩევენ. ფედერალური კრების ეს მეორე ნახევარი წევრებისა, თავისი უფლებებით უთანაბრდება ბუნდესტაგის დეპუტატებს. მიუხედავად იმისა, რომ ფედერალური კრება არ არის მუდმივმოქმედი ორგანო, იგი ფედერაციის ხელისუფლების კონსტიტუციური ორგანოა და საქმიანობას თავისი რეგლამენტით წარმართავს. სწორედ ეს ფაქტი, კონსტიტუციის 93-ე მუხლის პირველი აბზაცის ძალით ფედერალურ კრებას მთლიანობაში, ისევე, როგორც მის ცალკეულ წევრებს, ანიჭებს უფლებას ყველა სადავო საკითხი გადასცენ ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს. ცხადია, ეს უფლება კომპეტენციის ფარგლებით არის შემოსაზღვრული და სადავო საკითხებიც ფედერალური პრეზიდენტის არჩევნების პროცედურასთან ან შედეგებთან უნდა იყოს დაკავშირებული.

გერმანიის ფედერალური პრეზიდენტი აირჩევა 5 წლით. ხელმეორედ არჩევა დაიშვება მხოლოდ ერთხელ. პრეზიდენტად შეიძლება არჩეულ იქნეს 40 წელს მიღწეული „ყოველი გერმანელი“. ასეა ნათქვამი ძირითად კანონში, თორემ გერმანიის მოქალაქე რომ იგულისხმება, ეს შესაბამისი დათქმითაც არის აქცენტირებული, ვინაიდან პრეზიდენტად შეიძლება აირჩიონ ყოველი გერმანელი, ვისაც აქვს უფლება არჩეულ იქნეს ბუნდესტაგში.

საპრეზიდენტო უფლებამოსილების აღსრულება იწყება წინამორბედის უფლებამოსილების დამთავრების მომენტიდან, პოსტზე დანიშნის რაიმე სპეციალური აქტის გარეშე. უფლებამოსილების ვადა – 5 წელი შერჩეულია იმ მიზნით, რათა მაქსიმალურად იქნეს აცილებული ბუნდესტაგის არჩევნებთან თანხვედრა.

ფედერალური პრეზიდენტი არ შეიძლება შედიოდეს ფედერაციის ან რომელიმე მიწის მთავრობის ან საკანონმდებლო ორგანოს შემადგენლობაში. არსი და მიზანი ძირითადი კანონის 55-ე მუხლისა – „თანამდებობრივი შეუთავსებლობები“ პრეზიდენტის შეზღუდვა კი არ გახლავთ, არამედ დაცვა, იმ მიზნით, რომ სახელმწიფოს მეთაურმა შეინარჩუნოს უნარი იყოს მიუკერძოებელი, ნეიტრალური – ამ სიტყვის ობიექტური აქტივობის გაგებით. და ვინაიდან მისი ავტორიტეტი საჭიროებს დამოუკიდებლობას, მათ შორის რაიმე ვაღდებულებებისაგან, ამავე მუხლის მეორე აბზაცის თანახმად,

მას არ შეიძლება ეკავოს სხვა ანაზღაურებადი თანამდებობა, მისდევდეს რაიმე ხელობას ან ახორციელებდეს პროფესიულ საქმიანობას, აგრეთვე არ შეიძლება შედიოდეს მოგებაზე ორიენტირებული საწარმოს ხელმძღვანელობასა და სამეთვალყურეო საბჭოში. ამ ნორმით კანონმდებელს სურს, რომ ფედერალური პრეზიდენტი ინარჩუნებდეს პიროვნულ გამჭვირვალობას და აზღვევს მას ავტორიტეტის ყოველგვარი შებლაღვისაგან, რაც შეიძლება კერძო ინტერესების შავმა ლაქებმა გამოიწვიოს.

ფედერალური პრეზიდენტი მოვალეა გააკეთოს ოფიციალური განცხადება თავისი პროფესიული თუ სხვა საქმიანობის შესახებ. მაგრამ ყველაფერი ეს იმას როდი ნიშნავს, რომ იგი წყვეტს ყოველგვარ სხვა საქმიანობას, მას შეუძლია ეკავოს არაანაზღაურებადი თანამდებობები და იყოს ქველმოქმედებითი თუ სამეცნიერო დაწესებულებების წევრი. ასე რომ, პრეზიდენტობა სულაც არ ნიშნავს ჩვეულებრივი მოქალაქეობისაგან მოკვეთას, პირადი რწმენისა და აზრის უარყოფას. ახალ თანამდებობაზე პირადი მდგომარეობის შეფასებისას ბევრი პრეზიდენტი თავად აწესებს, თუ შეიძლება ასე ითქვას, თავისი თავშეკავებულობის ზღვარს. უკვე ტრადიციად იქცა, რომ პრეზიდენტი წყვეტს პარტიის წევრობას და თავს იკავებს პარტიული მოღვაწეობისაგან, თუმცა კონსტიტუციაში ასეთი შეუთავსებლობის შესახებ არაფერია ნათქვამი და ამდენად სავალდებულოც არ არის.

ფედერალური პრეზიდენტი თანამდებობის დაკავებისას ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის წევრების წინაშე წარმოთქვამს კონსტიტუციაში განცხადებული ფიცის ტექსტს. აი ისიც:

„ეფიცავ, რომ ჩემს ძალისხმევას მიუძღვნი გერმანელი ხალხის კეთილდღეობას, გაეზრდი მის შემოსავლებს, ავაცილებ ზარალს, შევასრულებ და დავიცავ ამ ძირითად კანონსა და ფედერაციის კანონებს, კეთილსინდისიერად შევასრულებ ჩემს მოვალეობებს და დავიცავ სამართლიანობას თითოეულის მიმართ.

დაე, ღმერთი იყოს ჩემი შემწე“.

როგორც ხედავთ, ხალხზე ზრუნვის ბევრი კონკრეტული პარამეტრია ფიცდებულში. პრეზიდენტები ფიცს დებენ და აღასრულებენ კიდევ, თორემ ფაშიზმის ნანგრევებიდან გერმანიის ასეთი აღმავლობა ათწლეულებში წარმოუდგენელი იქნებოდა. ერთადერთი, რისგანაც კონსტიტუცია მთელი ამ ტექსტიდან პრეზიდენტს ათავისუფლებს, ეს ის არის, რომ ფიცი შეიძლება წარმოითქვას რელიგიური მიმართვის გარეშეც (მუხლი 56).

ფიცს დადებს და გერმანიის პრეზიდენტი ქვეყნის აღმასრულებელი ხელისუფლების პირამიდის გვირგვინია. ასეთ ალეგორიაში სახელმწიფოს მეთაურის ფაქტობრივი მდგომარეობაა ამეტყველებული, რომლის პრეროგატივაა განსაზღვროს ქვეყნის რეალური მეთაურის კანდიდატურა და როცა არჩევნები შედგება, მას გადასცემს ქვეყნის მართვის სადავეებს, თავად კი სიმბოლურ ფუნქციას იტვირთავს.

ამაზე თვით პრეზიდენტის უფლებამოსილებების ნუსხაც მეტყველებს: სახელმწიფო სიმბოლიკის განსაზღვრა და ორდენებით დაჯილდოება; შეწყალების უფლება; გამოსვლები და შეხვედრები; პოლიტიკური სისტემის ფუნქციონირებაში მონაწილეობა; კანონების გაფორმება და თანამდებობებზე დანიშვნები; ლეგიტიმურობის კონტროლი; საერთაშორისო-სამართლებრივი წარმომადგენლობა მათ შორის არის კონსტიტუციური უფლებამოსილებები, მაგრამ არის უკვე ე.წ. ტრადიციების სახით მოპოვებული უფლებებიც. ამ უკანასკნელს განეკუთვნება სახელმწიფო სიმბოლიკის განსაზღვრა და ორდენებით დაჯილდოება; გამოსვლები და შეხვედრები, რომლებიც შიდა სახელმწიფოებრივი დატვირთვის მატარებელია. კონსტიტუციური უფლებამოსილებებიდან პირდაპირი ნორმებით არის დადგენილი შეწყალების უფლება (მუხლი 60, აბზაცი 2); კანონების გაფორმება (მუხლი 82, აბზაცი 1); თანამდებობებზე დანიშვნა და განთავისუფლება — მოსამართლეების (მუხლი 60, აბზაცი 1), მინისტრების (მუხლი 64, აბზაცი 1); ფედერაციის საერთაშორისო-სამართლებრივი წარმომადგენლობა (მუხლი 59, აბზაცი 1).

ცალკე უნდა ითქვას პრეზიდენტის ისეთ კონცენტრირებულ უფლებაზე, როგორც ლეგიტიმურობის კონტროლია. კანონების გაფორმებისას ფედერალური პრეზიდენტი ფლობს ფორმალური კონტროლის უფლებას, რაც იმას ნიშნავს, რომ მას შეუძლია შეამოწმოს, შეესაბამება თუ არა მოცემული კანონი კონსტიტუციის პროცედურულ მოთხოვნებს. ფედერალურ პრეზიდენტს არ შეუძლია უარყოს ძალაში შესული კანონი, მაგრამ შეუძლია შეაჩეროს მისი მოქმედება. ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო და მისი კომპეტენცია, სამართლებრივი დემოკრატიული სახელმწიფოს ფარგლებში, შესაძლებლად და დასაშვებად ხდის პრეზიდენტის კონტროლის უფლებას, ვინაიდან მისი უარი კანონის გაფორმებასთან დაკავშირებით, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს შემოწმებას ექვემდებარება.

რაც შეეხება პოლიტიკური სისტემის ფუნქციონირებაში პრეზი-

დენტის მონაწილეობას, ის მრავალი კონსტიტუციური ნორმით რეგულირდება, იქნება ეს მთავრობის ფორმირებაში მისი განსაკუთრებული პასუხისმგებლობა, კანონების ხელმოწერა და გამოქვეყნება, ბუნდესტაგის არჩევნების მოწვევა. ამასთან, ეს უკანასკნელი, ცალკეულ შემთხვევებში, შეიძლება ფედერალური პრეზიდენტის გარკვეულ ინიციატივასაც ექვემდებარებოდეს, ვინაიდან მას შეუძლია მოითხოვოს ბუნდესტაგის მოწვევა, შესთავაზოს ან განსაზღვროს ბუნდესტაგის სხდომის დღის წესრიგში განსახილველი საკითხი.

გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება პრეზიდენტის ურთიერთობა მთავრობასთან. კონსტიტუცია (მუხლი 58) ადგენს, რომ ფედერალური პრეზიდენტის მითითებებისა და განკარგულებების ქმედითობისათვის აუცილებელია მისი კონტრასიგნაცია, ე. ი. ხელმოწერით დადასტურება ფედერალური კანცლერის ან კომპეტენტური ფედერალური მინისტრის მიერ. ეს წესი, რა თქმა უნდა, არ მოქმედებს ფედერალური კანცლერის დანიშვნა-განთავისუფლების და ამ პროცესთან დაკავშირებით წარმოშობილი ბუნდესტაგის დათხოვნის შემთხვევებში, აგრეთვე ახალი კანცლერის დანიშვნამდე, პრეზიდენტის თხოვნით, მისი წინამორბედის მიერ დროებითი მოვალეობის შესრულებისას. მაგრამ კონტრასიგნაცია არა მხოლოდ პრეზიდენტის მითითებებისა და განკარგულებების იურიდიული ქმედითობის აუცილებელი წინამძღვარია, იგი თავისებურად წარმოაჩენს ხელისუფლებათა შტოების თუ შტოთა სუბიექტების ურთიერთდამოკიდებულებას. კონტრასიგნაციის არსი იმის მანიჭებელია, რომ პრეზიდენტი პოლიტიკურ დამოკიდებულებაშია მთავრობასთან, ხოლო მთავრობას პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ეკისრება პარლამენტის წინაშე.

ფედერალურ პრეზიდენტს უფლება აქვს მონაწილეობა მიიღოს მთავრობის სხდომებზე და გადაწყვეტილებათა შემუშავებაში, რომლებიც საბოლოოდ მნიშვნელოვანი ნორმატიული აქტების სახით ფორმდება. ასეთი აქტიუობა ზრდის სახელმწიფო მმართველობის პროცესში პრეზიდენტის ჩართვის სივრცეს და ერთდროულად აძლიერებს მის როლს. პრეზიდენტი ნიშნავს და ათავისუფლებს ფედერალურ მოსამართლეებსა და ფედერალურ მოხელეებს, ოფიცრებსა და უნტეროფიცრებს – შესაბამისი უწყებების წარდგინებით. ცალკეულ შემთხვევებში, ფედერაციის სახელით ახორციელებს შეწყალების უფლებას.

ფედერალური პრეზიდენტი წამყვანი ფიგურაა საერთაშორისო ასპარეზზე, იგი წარმოადგენს გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკას საერთაშორისო ურთიერთობაში, ღებულობს დიპლომატიურ წარმომადგენლებს და რწმუნების სიგელებს აძლევს მათ, ფედერაციის სახელით ღებს ხელშეკრულებებს უცხოეთის სახელმწიფოებთან.

კონსტიტუციის თანახმად, ხელშეკრულებები, რომლებიც აწესრიგებს ფედერაციის პოლიტიკურ ურთიერთობებს ან შეეხება ფედერალური კანონმდებლობის საკითხებს, საჭიროებს ფედერალური კანონის ფორმით რატიფიცირებას.

ახლა, რაც შეეხება პრეზიდენტის ხელშეუხებლობისა და პასუხისმგებლობის საკითხების კონსტიტუციურ რეგულირებას. პრეზიდენტი არ არის პასუხისმგებელი თავისი ქმედებებისათვის სახელმწიფოს მეთაურის პოსტზე. მისი ყველა აქტი უნდა იყოს კონტრასიგნებული კანცლერის ან კომპეტენტური მინისტრის მიერ, გარდა იმ აქტებისა, რომლებიც წყვეტს თავად ფედერალური კანცლერის დანიშვნა-გათავისუფლებას, აგრეთვე ბუნდესტაგის დათხოვნას, როდესაც ეს უკანასკნელი ვერ აირჩევს კანცლერს. კონსტიტუციის თანახმად, პრეზიდენტი სარგებლობს ხელშეუხებლობის უფლებით, რაც იმას ნიშნავს, რომ დაუშვებელია მისი დევნა და პირადი თავისუფლების როგორადმე შეზღუდვა. მხოლოდ ბუნდესტაგს, კონსტიტუციით დადგენილ შემთხვევაში (მუხლი 46 და 60), შეუძლია თავისი გადაწყვეტილებებით შეაჩეროს პრეზიდენტის იმუნიტეტი, აგრეთვე მოითხოვოს უკვე დაწყებული სასამართლო პროცესის შეჩერება.

პრეზიდენტი, კონსტიტუციის თანახმად, შეიძლება გათავისუფლდეს, თუ ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო დაადგენს მის მიერ კონსტიტუციის ან ფედერალური კანონის განზრახ დარღვევის ფაქტს. მოსარჩლე, ამ შემთხვევაში შეიძლება იყოს ბუნდესტაგი ან ბუნდესრატი, წინადადებას, ბრალდების წაყენების თაობაზე, ერთ-ერთი მათგანის ხმების 1/4 მაინც სჭირდება, ბრალდების წარდგენის შემთხვევაში, ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს, თავისი ბრძანებით შეუძლია პრეზიდენტი დროებით გადააყენოს თანამდებობიდან. ხოლო გადაწყვეტილებას ბრალდების წარდგენის შესახებ სჭირდება ერთ-ერთი პალატის ხმების 2/3 მაინც. ბრალდების აღძვრის შემდეგ ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია დროებითი განკარგულებით პრეზიდენტს ალუკეთოს თანამდებობრივი უფლებამოსილების განხორციელება. თუ ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო დაადგენს, რომ ფედერალურ პრეზიდენტს ბრალი მიუძღვის ძირითადი კანონის ან სხვა რომელიმე ფედერალური კანონის განზრახ დარღვევაში, მას შეუძლია გამოაცხადოს პრეზიდენტისათვის თანამდებობის ჩამორთმევის თაობაზე.

ფედერალური პრეზიდენტის ვადამდელი გადადგომის თუ მის მიერ მოვალეობის შესრულების შეუძლებლობის შემთხვევაში, პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს, კონსტიტუციის თანახმად, ახორ-

ციელებს ბუნდესრატის თავმჯდომარე (მუხლი 57). აღნიშნულიც იმის ერთ-ერთი დამადასტურებელი ფაქტორია, რომ ბუნდესრატი ზედა პალატის ფუნქციის მატარებელია, თუმცა ეს ძირითად კანონში შეუმჩნეველი რჩება, ისევე როგორც გერმანიის პარლამენტის ორპალატიანობა.

ფედერალურ პრეზიდენტს მისთვის განსაზღვრული ფუნქციების შესასრულებლად, გააჩნია თავისი კანცელარია, რომლის მუშაობასაც წარმართავს სტატს-მდივანი. კანცელარია უზრუნველყოფს პრეზიდენტის მჭიდრო თანამშრომლობას სხვა კონსტიტუციურ ორგანოებთან, ამარაგებს მას აუცილებელი ინფორმაციით და კონსულტაციებით, აგრეთვე ატარებს მოსამზადებელ ორგანიზაციულ სამუშაოს პრეზიდენტის მიერ თავისი მოვალეობების შესრულების ხელშეწყობის მიზნით. სტატს-მდივანს უფლება აქვს მონაწილეობა მიიღოს კაბინეტის სხდომებში და ამდენად საქმის კურსში ჩააყენოს პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების ყოველდღიური საქმიანობის შესახებ.

თავი მეშვიდე - საპარლამენტო დემოკრატია

იქნებ მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ საკანონმდებლო ხელისუფლება ბუნდესტაგს ეკუთვნის, ვინმემ სადავოდაც მიიჩნიოს. არც არის გასაკვირი, ვინაიდან ამ საკითხზე განსხვავებული მოსაზრებები თვით გერმანელ იურისტ-კონსტიტუციონალისტთა წრეშიც არსებობს. ერთნი მიიჩნევენ და ადასტურებენ კიდევ, რომ გერმანიის პარლამენტი ორი პალატისაგან შედგება: ქვედა – ბუნდესტაგისა და ზედა – ბუნდესრატისაგან. მეორენი – თეორიული კონცეფციისა და კონსტიტუციის წაკითხვიდან გამომდინარე მიიჩნევენ, რომ პარლამენტი ერთპალატიანია და ამ ფუნქციას ბუნდესტაგი ასრულებს.

ორივე პოზიციას აქვს თავისი საფუძველი: ერთპალატიანობას – თეორიული, ორპალატიანობას – პრაქტიკული. ასეა თუ ისე, შეიძლება შევთანხმდეთ, რომ ფაქტობრივად გერმანული პარლამენტი ორი არათანაბარსტატუსიანი ელემენტისაგან შედგება, რაც განპირობებულია მათი ფორმირების წესით, უფლებამოსილებათა მოცულობებითა და ვადებით. ასეა ეს, მაგრამ სწორედ ამ პარამეტრების გათვალისწინებით დავას არ უნდა იწვევდეს გერმანიის კონსტიტუციური სამართლის რეალობის შეფასება გერმანელ მეცნიერთა იმ ჯგუფის მიერ, რომლებიც ამტკიცებენ, რომ ბუნდესტაგი წარმოადგენს გერმანიის პარლამენტს, იგი პირდაპირ ხალხის მიერ არჩეული უმაღლესი სახელმწიფო ხელისუფლების ერთადერთი სტრუქტურაა

და ამიტომ ითვლება, რომ მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებიც ხალხიდან მოდის. ხოლო ბუნდესრავტი, რომლის მეშვეობითაც ფედერაციის სუბიექტებს თავისი ინტერესების დაცვის პოზიციიდან „საკუთარი წვლილი“ შეაქვთ კანონშემოქმედებასა და ქვეყნის მართვაში, „მიწების უმაღლესი ბიუროკრატიის“ ორგანოდაც იწოდება. ყველაფერი ეს ასე ჩანს, თანაც ასეთი ლოგიკა კონსტიტუციასთანაც სადავო არ ხდება. მაგრამ მთავარი მაინც ის არის, რომ ბუნდესრავტი თავისი უფლებამოსილებებითა და ფორმირების წესით საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის აბალანსებს ურთიერთობას არა მხოლოდ საკანონმდებლო ხელისუფლების შიგნით, არამედ მის გარეთაც და საერთოდ ხელისუფლების აღმასრულებელ და საკანონმდებლო შტოებს შორის – უმაღლეს პორიზონტალშიც და მათგან წამოსულ ვერტიკალებშიც. პირდაპირ უნდა ითქვას, რომ გერმანული კონსტიტუციური სამართლის ეს თავისებურება საავტორო უფლებით არის „დაპატენტებული“ რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის უმთავრეს მასტაბილიზებულ ფაქტორებს შორის. თუმცა, ცალკეული მოსაზრებების განზოგადებების დროს, მსჯელობის გამარტივების მიზნით ჩვენ ხშირად მოვიხსენიებთ „პალატებს“, უნდა ითქვას, რომ ბუნდესტაგთან ერთად, ბუნდესრავტი მეორე საკანონმდებლო ორგანოა და არა პარლამენტის პალატა. ეს უფრო ზუსტი განსაზღვრებაა, ვინაიდან კონსტიტუცია არ ცნობს პარლამენტის ორპალატიანობას. აღნიშნული მოსაზრების გასამართლებლად, იმასაც მოვიშველიებთ, რომ ორპალატიანობის უარყოფელი გერმანული მეცნიერების ნაწილი ასეთ ვარიანტს „დაფარულ ორპალატიანობასაც“ უწოდებს. ბუნდესრავტი საერთოდ გერმანული თავისებურებაა, მისი ანალოგი ფორმით და კომპეტენციით გერმანიის გარეთ არსად არ გვხვდება. იგი პარლამენტის კომპონენტია ფუნქციურად, მაგრამ არა სტრუქტურულად.

7-1. ბუნდესტაგი - პალატა სრული საპარლამენტო უფლებამოსილებით

ბუნდესტაგის ამოცანები მჭიდროდ არის გადაჯაჭვული ფედერაციის სხვა უმაღლესი ორგანოების, განსაკუთრებით კი მთავრობისა და ბუნდესტაგის ამოცანებთან. რაც შეეხება თავად ბუნდესრავტის ფუნქციებსა და ამოცანებს, მათი მრავალსახეობა კონცენტრირებული სახით შეიძლება რამდენიმე ძირითადი ასპექტის მიხედვით გავაერთიანოთ. ეს არის კანონმდებლობა, სხვა სახელისუფლო ორგანოების ფორმირება, პოლიტიკური ნებაწარმოქმნა და კონტროლი

მთავრობის საქმიანობაზე, ერის წარმომადგენლობა.

ბუნდესტაგის სახელისუფლებო მოღვაწეობის შეფასების დროს, უდავოდ გასათვალისწინებელია ის ფაქტორი, რომ მის საქმიანობაში ჩართულია ფედერალური თუ მიწების მინისტრების, თავად კანცლერისა და მიწების საპარლამენტო მდივნებისაგან შემდგარი პოლიტიკური ჯგუფი, რომელთა რიცხვი ბუნდესტაგის წევრთა საერთო რაოდენობის 10%-საც არ შეადგენს, მაგრამ თანმოყოლილი კომპეტენციის გათვალისწინებით ყოვლისშემძლეობის „სტატუსით“ ნამდვილად სარგებლობს. ასეთი „შეესება“ თითქოს ბუნდესტაგსაც ძალას მატებს, იმის გათვალისწინებით, რომ ისინი მმართველ უმრავლესობას ეკუთვნიან. მაგრამ რეალური ვითარება ისეთია, რომ ბუნდესტაგი გაცილებით ნაკლებ პოლიტიკურ ყურადღებას იქცევს, ვიდრე კანცლერი, იგი იქცა კანონების მწარმოებელ ფაბრიკად და აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე რეალური ზედამხედველობის ფუნქციაც ხელიდან გაუშვა.

და მაინც, ბუნდესტაგის ძალამოსილებას მისი ლეგიტიმურობის დონე განსაზღვრავს. იგი აირჩევა 4 წლით საყოველთაო, პირდაპირი, თავისუფალი, თანასწორი და ფარული არჩევნების გზით. კონსტიტუციის თანახმად, ბუნდესტაგის დეპუტატები ფლობენ თავისუფალ მანდატს, ისინი შებოჭილნი არ არიან ამომრჩეველთა განაწესით ან მითითებით და ემორჩილებიან მხოლოდ საკუთარ სინდისს. აქ მთავარი უდავოდ ის არის, რომ ბუნდესტაგი წარმოადგენს გერმანელ ხალხს, რომლისგანაც აღმოცენდება სახელმწიფო ხელისუფლება.

ამჟამად ბუნდესტაგში 669 დეპუტატი მოღვაწეობს. კონსტიტუცია რაიმე განსაკუთრებული სიმკაცრით, მათი საქმიანობის შეთავსების შეზღუდვების ნაწილში არ გამოირჩევა. როცა ამბობენ შეუთავსებელიაო სხვა თანამდებობებთან, ეს იმას ნიშნავს, რომ მათ ეკრძალებათ ხელმძღვანელი პოსტების დაკავება კერძო ფირმებში. მაგრამ ასეთი შეთავსებისაგან გათავისუფლება ადვილი საქმეა. ზოგიერთი საკითხი კი უბრალოდ პრაქტიკით წყდება. მართალია, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით ერთდროულად ბუნდესტაგში და მიწის პარლამენტში ან ევროპარლამენტში წევრობა გამორიცხული არ არის, მაგრამ ამასთან დაკავშირებული ორმაგი დატვირთვის გამო საკითხი თავისთავად იხსნება.

ბუნდესტაგის დეპუტატი ფლობს იმუნიტეტს, მაგრამ იგი შეიძლება დაკავებულ იქნეს პარლამენტის თანხმობის გარეშე დანაშაულის ჩადენის ადგილზე ან ამ შემთხვევიდან მეორე დღეს. დეპუტატს შეიძლება პასუხისმგებლობა დაეკისროს პარლამენტში გამოთქმული ცილისწამებისათვის. ამ დროს დეპუტატს უფლება

აქვს უარი განაცხადოს ჩვენების მიცემაზე იმ პირთა მიმართ, რომლებმაც ნდობა გამოუცხადეს მას, როგორც დეპუტატს ან გაანდეს ფაქტები, აგრეთვე თვით ამ ფაქტების შესახებ. ბუნდესტაგში 8 წელსე მეტ ნამსახურებ დეპუტატს სახელმწიფო მოხელისათვის დადგენილი საპენსიო ასაკის დადგომისას ენიშნება მაღალი პენსია.

ბუნდესტაგის წევრები მთელი უფლებამოსილების ვადით აირჩევენ თავმჯდომარეს, რომელიც აქ პრეზიდენტად მოიხსენიება და ბუნდესტაგის შენობაში ახორციელებს შიდა დისციპლინარულ უფლებებსა და პოლიციურ ხელისუფლებას. მისი თანხმობის გარეშე არ შეიძლება – ბუნდესტაგის შენობებში ჩხრეკის წარმოება ან ყადაღის დადება.

პარტიები, რომლებსაც ჰყავს ბუნდესტაგის წევრთა 5% მაინც, ქმნიან ფრაქციებს. ბუნდესტაგი, როგორც მას უწოდებენ, „საპარლამენტო ჯგუფების პარლამენტია“. საპარლამენტო ჯგუფები ანუ ფრაქციები ერთი პარტიის დეპუტატების შიდასაპარლამენტო ასოციაციებია, რომლებიც ბუნდესტაგში პოლიტიკური მიზნების შემუშავების პროცესში და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების საქმეში ძირითად როლს ასრულებენ.

გერმანიის 1994 წლის კანონში ჩამოყალიბებულია მოთხოვნა იმის თაობაზე, რომ ფრაქციები ვალდებული არიან თავისი საქმიანობა დააფუძნონ საპარლამენტო დემოკრატიის პრინციპებზე და მუდმივად იცავდნენ მას. ფრაქციებს გააჩნიათ საკუთარი რეგლამენტი, რომელიც შიდა ორგანიზაციის და ბუნდესტაგის ორგანოებთან თუ სხვა ფრაქციებთან ურთიერთობის საკითხებს განსაზღვრავს. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნულის გათვალისწინებით ფრაქციას ბუნდესტაგის ნაწილისა და მუდმივი სტრუქტურის დატვირთვა განუსაზღვრა და აღნიშნა, რომ ფრაქციები არიან ბუნდესტაგის „კონსტიტუციური სინამდვილის“ აუცილებელი ელემენტები.

ბუნდესტაგის თავმჯდომარე, მისი მოადგილეები და ფრაქციების 23 წარმომადგენელი – მათი შემადგენლობის რიცხოვნობის პროპორციულად – აღნიშნული საერთო რაოდენობის მიმართ, ქმნიან უხუცესთა საბჭოს, რომელიც ლებულობს სხდომების დღის წესრიგს, ანაწილებს დეპუტატებს მუდმივ კომისიებში, აგვარებს პროცედურულ საკითხებს.

ბუნდესტაგის საქმიანობის დიდი ნაწილი ხორციელდება არა პლენარულ სხდომებზე, არამედ კომიტეტებსა და კომისიებში. კომიტეტები არის მუდმივი და დროებითი. პირველს განეკუთვნება ტიპური საკანონმდებლო კომიტეტები, ხოლო მეორენი იქმნება საჭიროების შემთხვევაში და სამინისტროებისა ან სხვა უწყებების

მიმართ ახორციელებენ საკონტროლო, საგამოძიებო და სხვა ფუნქციებს. სპეციალური კომიტეტები იქმნება ფედერალური მთავრობის დარგობრივი სამინისტროების სისტემის შესაბამისად. ასეთი მიდგომა იმ მიზანს ემსახურება, რომ ბუნდესტაგმა შეძლოს სამინისტროს გეგმებზე პროფესიული კონტროლის განხორციელება, მათ შორის კანონპროექტების ექსპერტიზის ნაწილში.

ასეთია მოკლედ ბუნდესტაგის შიდაორგანიზაციული სტრუქტურა. აქ შექმნილია კომიტეტების კარგად დიფერენცირებული სისტემა, რათა ბუნდესტაგმა თავი გაართვას დიდი მოცულობისა და მუდმივად მზარდ სამუშაოსა და მოვალეობებს, რასაც, თუნდაც 1949 წლის კონსტიტუციის მიღების შემდეგ ბუნდესტაგის საქმიანობის ამსახველი გასაშუალებელი მაჩვენებლებიც ადასტურებს. წლის მანძილზე საშუალოდ ტარდება 60-მდე პლენარული სხდომა. ბუნდესტაგში 22 მუდმივი ე. წ. საკანონმდებლო კომიტეტი წელიწადში 730-მდე სხდომას ატარებს. კომიტეტებისა და პლენარული სხდომების დღის წესრიგში მთელი წლის მანძილზე 160-მდე კანონპროექტი განიხილება, რომელთაგან საშუალოდ 110, მთელი საკანონმდებლო პროცესის გავლის შემდეგ, კანონის ძალას ღებულობს.

ბუნდესტაგის სტრუქტურირებას ორგანიზაციულის გარდა პოლიტიკური ხასიათიც გააჩნია. ამის თვალსაჩინო მაგალითია კონსტიტუციური კომიტეტები. სწორედ კონსტიტუციის თანახმად იქმნება ბუნდესტაგში ევროპის კავშირის საქმეთა, საგარეო საქმეთა, თავდაცვის და საპეტიციო კომიტეტები. ამას გარდა, დამხმარე ორგანოს სახით შექმნილია ბუნდესტაგის რწმუნებული თავდაცვის საკითხებში. ყველა ამ ორგანოს საქმიანობას აწესრიგებს ფედერალური კანონმდებლობა. საკონტროლო და საგამოძიებო დროებითი კომისიების შექმნა კი ეს საერთო პოლიტიკაა. მაგრამ არის ერთი გამონაკლისიც, კონსტიტუციით ბუნდესტაგის შემადგენლობაში შექმნილ თავდაცვის მუდმივ კომისიასაც მიენიჭა საგამოძიებო კომისიის უფლებები. კონსტიტუციის თანახმად, თავის წევრთა ერთი მეოთხედის წინადადებებით იგი მოვალეა აწარმოოს საქმე თავისი გამოძიების საგნის ირგვლივ (მუხლი 45ა, აბზაცი 2).

ახლა ზოგიერთი არატრადიციული კომიტეტისა თუ კომისიის შესახებ, რომელთაც სწორედ „სხვა ფუნქციების“ განხორციელება ეკისრება. ასეთი შეიძლება იყოს ე. წ. „სპეციალიზებული კომიტეტები“, მაგალითად, არჩევნების შედეგების შემოწმების თუ საპროცედურო კომიტეტი. ამავე კატეგორიას შეიძლება მიეკუთვნოს ე. წ. „შემსწავლელი კომისიები“, რომლების საქმიანობაში ბუნდესტაგის წევრების გარდა, თანასწორი ხმების პრინციპით, ექსპერტებიც

მონაწილეობენ.

ამას გარდა, არის კომიტეტები, რომლებიც ბუნდესტაგის სტრუქტურაში არ შედის, მაგრამ იგი მათ ფორმირებაში მაინც მონაწილეობს. ასეთთა რიცხვს მიეკუთვნება საკანონმდებლო პროცესში წარმოშობილ წინააღმდეგობათა დაძლევის მიზნით შექმნილი შემთანხმებელი კომიტეტი, ქვემოთ გვექნება საუბარი ე.წ. გაერთიანებულ კომიტეტზე, ბუნდესტაგის წევრების მონაწილეობით იქმნება მოსამართლეთა შესარჩევი კომიტეტი და ე. წ. „ვეროპული კომისია“, რომელიც შედგება ბუნდესტაგის 11 წევრისაგან, რომლებიც ერთდროულად ევროპარლამენტების წევრებიც არიან და სხვა ევროპულ ქვეყნებთან თანამშრომლობის საკითხებით არიან დაკავებულნი.

მთავრობის საპარლამენტო კონტროლის არსენალში ერთ-ერთ ყველაზე აქტიურ საშუალებად, განსაკუთრებით საპარლამენტო რესპუბლიკებში, კითხვებისა და პასუხების ფორმა მიიჩნევა. მართალია, ბუნდესტაგში ეს ურთიერთობა ძირითადად საინფორმაციო ხასიათს ატარებს, მაგრამ არ შეიძლება პასუხისმგებლობის უარყოფაც, როცა ამ ფორმის ასეთი სიმრავლე საკმაო სიხშირით მონაცვლეობს:

– შეკითხვების საათის დროს, რომელიც სხდომების მიმდინარეობისას კვირაში ორჯერ ინიშნება, ყველა დეპუტატს ორი ზეპირი, მოკლე და კონკრეტული შეკითხვის დასმის უფლება აქვს. მთავრობის მხრივ, ასევე მოკლე პასუხებით წარდგებიან საპარლამენტო სტატუს-მდივნები. ეს ურთიერთობა, პასუხის მოსმენის პროცესში, შეკითხვის ავტორს აძლევს ორი დამატებითი კითხვის დასმის უფლებას;

– წერილობითი შეკითხვებით დეპუტატი, ბუნდესტაგის თავმჯდომარის მეშვეობით, მიმართავს მთავრობას და უფლება აქვს დასვას არაუმეტეს ოთხი კითხვისა, მაგრამ თუ დეპუტატი ერთი კვირის განმავლობაში არ მიიღებს პასუხს, მას შეუძლია მოითხოვოს, რომ მისი შეკითხვები ჩასმულ იქნეს ზეპირი შეკითხვებისათვის განკუთვნილ მომდევნო საათში;

– კერძო შეკითხვების დროს, რომლის მიზანი სამთავრობო პრობლემის გააზრებაა, ბუნდესტაგის თავმჯდომარე წარდგენილ წერილობით მოთხოვნას გადასცემს ფედერალური კანცლერის უწყებას. პასუხი 14 დღის ფარგლებში იბეჭდება ოფიციალურ ორგანოში, მაგრამ ბუნდესტაგში მსჯელობა მის გარშემო არ იმართება;

– ზოგადი შეკითხვები ფედერალურ მთავრობაში შეიძლება შეტანილ იქნეს ფრაქციის ან დეპუტატთა 5%-ის მიერ. ფედერალური მთავრობის პასუხი ავტომატურად შედის ბუნდესტაგის სხდომის

დღის წესრიგში და იმართება დებატები. იმ შემთხვევაში, თუ ზოგად შეკითხვაზე პასუხი კაბინეტის სხდომაზე მტკიცდება, თავისთავად იგულისხმება, რომ სხდომის შემდეგ კანცლერი ამის შესახებ ინფორმაციას აძლევს პრესას და დებატები ამ შემთხვევაშიც გამოირიცხება;

– მთავრობის გამოკითხვა რეგულარულად ტარდება ოთხშაბათობით და, როგორც წესი, 35 წუთს გრძელდება. მთავრობა დღის პირველ ნახევარში აცნობებს ბუნდესტაგის თავმჯდომარეს კაბინეტის სხდომის ძირითად თემებს. 13 საათიდან შესაბამისი მინისტრები, იმ საკითხებზე, რომლებზეც კაბინეტმა გადაწყვეტილება მიიღო, 5 წუთიან გამოსვლაში მოახსენებენ. შემდეგ დეპუტატებს შეუძლიათ შეკითხვებით მიმართონ მთავრობის სხვა წევრებსაც.

7-2. ბუნდესრატი - ფედერალური საბჭო

ბუნდესტაგისაგან განსხვავებით, ძირითადი კანონი კონკრეტულად აყალიბებს ბუნდესრატის ფუნქციებს: „ბუნდესრატის მეშვეობით მიწები მონაწილეობენ ფედერაციის საკანონმდებლო საქმიანობასა და მართვაში, აგრეთვე ევროპის კავშირის საქმეებში“ (მუხლი 50).

გერმანია ფედერალური სახელმწიფოა და თავისთავად ცხადია, ქვეყნის სახელმწიფო-პოლიტიკური მართვის პროცესში ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოებთან ერთად ჩართულია ფედერაციის 16 სუბიექტის – მიწის ხელისუფლება. სწორედ ამ იდეის კონსტიტუციური მატერიალიზაცია განხორციელდა ფედერალური საბჭოს სახით მოაზრებული ბუნდესრატის ინსტიტუტის დაფუძნებით, რომლის ძირითადი ფუნქცია მიწების ინტერესების დაცვაა ფედერაციის წინაშე. ბუნდესრატის მეშვეობით მიწები მონაწილეობენ ფედერაციის საკანონმდებლო საქმიანობასა და მართვაში, აგრეთვე ევროპის კავშირის საქმეებში.

ბუნდესრატი საკმაოდ ორიგინალურია სტრუქტურისა და ფორმირების წესით – ბუნდესრატის წევრი ინიშნება მიწის მთავრობის მიერ საკუთარი შემადგენლობიდან და გაწვევაც მის მიერ ხდება. მიწების წარმომადგენლობა ბუნდესრატში მათი მოსახლეობის რაოდენობაზეა დამოკიდებული. თითოეულ მიწას გააჩნია სულ მცირე სამი ხმა, მიწას, ორ მილიონზე მეტი მოსახლეობით – ოთხი ხმა, ექვს მილიონზე მეტი მოსახლეობით – ხუთი ხმა, ხოლო შეიდ მილიონზე მეტი მოსახლეობით – ექვსი ხმა. ყოველი მიწის დეპუტაცია ამ პირობების საფუძველზე ფორმირდება. სწორედ ასეთი არითმეტიკული გათვლების შედეგია ის, რომ ამჟამად ბუნდესრატში 68 წევრია გაერთიანებული.

კონსტიტუცია არ ადგენს ბუნდესრატის უფლებამოსილების ვადას, მაშასადამე შემოუსაზღვრელია წევრთა უფლებამოსილებაც. სწორედ ეს აძლევს მიწის მთავრობას საშუალებას, თავისი ინტერესებიდან გამომდინარე ცვალოს დეპუტაცია, ამიტომ თავად ბუნდესრატი დინამიკურად ცვალებადი ორგანოა. უბრალო ლოგიკიდან გამომდინარე – მთავრობა წყვეტს შემადგენლობის საკითხს და ხმებასაც ის განაგებს. შეიძლება ითქვას, რომ ბუნდესრატის წევრების მანდატი იმპერატიულია მიწის მთავრობასთან მიმართებაში. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ მიწის მთავრობა თავის ამ ძალას ხელიდან არ გაუშვებს, მართავს მას და აძლევს მითითებებს, ისინიც 'შეთანხმებულად' მოქმედებენ კენჭისყრებთან დაკავშირებით. იმდენად შეთანხმებულად, რომ მიწებს ბუნდესრატში ხმის მიცემის ნდობით აღჭურვილი პირებიც კი ჰყავთ, რომლებიც დეპუტაციის დაუსწრებლობის შემთხვევაში, კენჭისყრის დროს მათ ხმასაც იყენებენ. ყველაფერი ეს კონსტიტუციით არის კანონდებული, ვინაიდან სწორედ იგი ადგენს, რომ მიწამ შეიძლება ხმა მისცეს მხოლოდ ერთსულოვნად და მხოლოდ დამსწრე წევრის ან მათი წარმომადგენლების მეშვეობით (მუხლი 51, აბზაცი 3).

ბუნდესრატის მიერ გადაწყვეტილება მიიღება წევრთა უმრავლესობით, რაც 35 ხმას შეადგენს. ბუნდესრატში გადაწყვეტილების მიღების პროცესს და მთლიანად მისი საქმიანობის სტილს ორი ფაქტორი განსაზღვრავს: ბუნდესრატის წევრების ორმაგი ფუნქცია და გადაწყვეტილების მიღებისათვის დროით შეზღუდულობა.

საკუთარი ფუნქციების განხორციელებისას ფედერაცია და მისი სუბიექტები მოწოდებულნი არიან ურთიერთპატივისცემის პირობებში მოახდინონ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მატერიალიზაცია – გააკონტროლონ და ერთგვარად შეზღუდონ კიდევ ერთმანეთი. ბუნდესრატი სწორედ ასეთი ურთიერთობის შემკერელი რგოლია. მისი მეშვეობით მიწები მონაწილეობენ ქვეყნის მართვასა და საკანონმდებლო პროცესში, აგრეთვე ევროკავშირის საქმიანობაში.

როგორც ხელისუფლების სხვა კონსტიტუციურ ორგანოებს, ბუნდესრატსაც საერთო პასუხისმგებლობა ეკისრება ქვეყნის საქმეებზე შინ და გარეთ. როგორც ითქვა, ბუნდესრატის ძირითადი ფუნქცია მიწების ინტერესების დაცვაა ფედერაციასთან მიმართებაში, ხოლო ფედერაციის მეშვეობით ევროკავშირის შემადგენლობაში მათი ინტეგრაცია. ამ დროს ბუნდესრატი არც საკოორდინაციო ფუნქციებს არ ფლობს და არც მიწების ამოცანები არ შედის ბუნდესრატის კომპეტენციაში, თუმცა მათი მიზნების თანხვედრისას იგი დიდი ძალა და ბუნდესტაგისა და ფედერალური მთავრობის ურთიერთობაში საპირწონეს როლს ასრულებს.

ბუნდესრატის საკანონმდებლო ფუნქცია, საერთო საკანონმდებლო პროცესში მისი ე.წ. ზედა პალატის მსგავსად ჩართვის გარდა, სწორედ მთავრობის სტრუქტურებთან მიმართებაში არის მეტად აქტიური. მთავრობა თავის კანონპროექტებს პირველ რიგში ბუნდესრატს გადასცემს განსახილველად. აქედან იღებს სათავეს ბუნდესრატის ამოცანა. ასე რომ, ეს უბრალო პროცედურული მომენტი არ გახლავთ, ეს მნიშვნელოვანი თავისებურებაა და თვალნათლივ წარმოაჩენს ფედერაციის სახელმწიფო სტრუქტურაზე ბუნდესრატის საკონტროლო ფუნქციის მაღალ ხარისხს. ამას „ვეტოს“ თავისებური მექანიზმიც ადასტურებს. ბუნდესტაგს საკანონმდებლო ფუნქციის შესრულებაში უფლება შეზღუდული პრეზიდენტი ვერას დააკლებს, მას ვეტოს უფლება არა აქვს, სამაგიეროდ, ფედერალურ საბჭოს – ბუნდესტაგს, რომ უფლებები აქვს ამ ნაწილში, ესეც ხომ თავისებური ვეტოა.

ბუნდესრატის პლენარული სხდომები ყოველ კალენდარულ წელზე წინასწარ იგეგმება, ბუნდესტაგის სხდომების ვადების გათვალისწინებით, წელიწადში დაახლოებით სამკვირიანი ინტერვალებით ტარდება თორმეტამდე სხდომა. პრინციპში, სხდომა მოიწვევა საჭიროების შემთხვევაში, ამასთან თავმჯდომარე მოვალეა მოიწვიოს სხდომა ორი მიწის წარმომადგენლის ან მთავრობის მოთხოვნით. ასეთი წინასწარი დაგეგმვა იმად არის საჭირო, რომ სწორედ ამ გრაფიკის გათვალისწინებით უზაუნთან ბუნდესრატს მთავრობა და ბუნდესტაგი თავიანთ პროექტებს. ბუნდესრატის პრეზიდენტი შეთავსებადი თანამდებობაა და აირჩევა ერთი წლით, როტაციის წესით, რომელსაც განსაზღვრავს მიწების მოსახლეობის რიცხოვნობა და თავიდან პრეზიდენტობს ყველაზე მრავალრიცხოვანი მიწის წარმომადგენელი და შემდეგ კლების პრინციპით მონაცვლეობს.

პრეზიდენტი იწვევს და ხელმძღვანელობს პლენარულ სხდომებს, თავის სამ მოადგილესთან – ვიცე-პრეზიდენტებთან ერთად ქმნის ბუნდესრატის პრეზიდენტიუმს, რომელიც პასუხს აგებს ბუნდესრატის სახელმწიფო ბიუჯეტზე და ღებულობს გადაწყვეტილებებს პალატის იმ შინაგან საკითხებზე, რომელიც პლენუმის კომპეტენციაშია.

პრეზიდენტიუმთან არსებობს მუდმივი საბჭო, რომელშიც 16-ეე მიწის რწმუნებულია გაერთიანებული. საბჭო პრეზიდენტის და პრეზიდენტიუმის საკონსულტაციო ორგანოა და ამასთან საკოორდინაციო –საინფორმაციო ფუნქციაც აკისრია. ბუნდესრატის დირექტორი პრეზიდენტის დამხმარე თანამდებობაა და ხელმძღვანელობს სამდივნოს, ხოლო მისი მეშვეობით სხდომების მომზადების ორგანიზებას.

პლენარული სხდომებისათვის რეკომენდაციების შემუშავების

მიზნით, ბუნდესრატში შექმნილია 17 მუდმივი კომისია, რომელთა სტრუქტურირება აქაც ფედერალური სამინისტროების ფუნქციურ დაყოფას შეესატყვისება. ყოველ მათგანში, მიწები ხმის უფლებით, წარგზავნიან თითო წარმომადგენელს. საგარეო საქმეთა და თავდაცვის კომისიებში, როგორც წესი, მიწები წარმოდგენილია პრემიერ-მინისტრებით, ხოლო სხვა ე.წ. „პროფილურ“ კომისიებში შესაბამისი მინისტრებით. კომისიის წევრებს აქეთ უფლება, სამინისტროს წამყვან სპეციალისტთაგან დანიშნონ სხდომაზე თავისი შემცველი რწმუნებული.

ბუნდესრატი გადაწყვეტილებებს იღებს ხმების უბრალო უმრავლესობით, გამოსცემს რეგლამენტს, დებატებს მართავს საჯაროდ, თუმცა საჭიროების შემთხვევაში შეიძლება სხდომის დახურვა. ფედერალური მთავრობის წევრებს უფლება აქეთ, ხოლო მოთხოვნისას მოვალენი არიან მონაწილეობა მიიღონ ბუნდესრატისა და მისი კომისიების დებატებში, მათ ნებისმიერ დროს უნდა მოუსმინონ. ფედერალური მთავრობა მოვალეა, აცნობოს ბუნდესრატს მიმდინარე საქმეების წარმოების შესახებ.

ამდენი თავისებურებების პირობებში უდავოდ უნდა გამოვეყოთ ბუნდესრატის ორი განსაკუთრებული ფუნქცია, რომელიც ხაზგასმით წარმოაჩენს მის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას სახელმწიფო მართვის პროცესში. პირველ რიგში ის, რომ ძირითადი კანონი ბუნდესრატის თავმჯდომარეს აკისრებს ქვეყნის ფედერალური პრეზიდენტის უფლებამოსილების განხორციელებას, როცა ამ უკანასკნელს არ ძალუძს თავისი მოვალეობის შესრულება ანუ, როგორც კონსტიტუცია აღნიშნავს – „პირადი დაბრკოლების შემთხვევაში“.

მეორე ფუნქცია – ეს არის ე. წ. ევროპული პალატა, რომელიც ფაქტობრივად მინიბუნდესრატია. გადაწყვეტილებები, რომელთა სამართლებრივი შედეგები ვრცელდება გერმანიის ფარგლებს გარეთ, უნდა მიიღოს ბუნდესრატის პლენუმმა, მაგრამ არის ამ წესიდან ერთი გამონაკლისი, კვლავაც ბუნდესრატის უფლებამოსილებათა განსაკუთრებულობას რომ ადასტურებს. ევროკავშირის საქმიანობისათვის ბუნდესრატს შეუძლია ჩამოაყალიბოს ევროპული პალატა, რომლის გადაწყვეტილებებიც უთანაბრდება ბუნდესრატისას. იგი მუშაობას შეუდგა მხოლოდ ბუნდესრატის თავმჯდომარის სპეციალური განკარგულებით, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ბუნდესრატის დამატებითი სხდომები. ყოველი მიწა პალატაში წარგზავნიან თითო წარმომადგენელს. ეს, როგორც წესი, სამთავრობო რწმუნებულია ფედერაციასთან. მაგრამ მიწას აქაც იმდენი ხმა აქვს, რამდენიც პლენუმზე. სხდომები ღიაა, მხოლოდ საიდუმლო დღის წესრიგთან დაკავშირებით შეიძლება დაიხუროს.

7-3. საკანონმდებლო პროცესი პარლამენტში

გერმანიაში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპების მოქმედების თვალნათლივი ნიმუშია მთავრობისა და პარლამენტის მონაწილეობა საკანონმდებლო პროცესში. საკონსტიტუციო ორგანოების სამკუთხედი – ფედერალური მთავრობა, ბუნდესტაგი და ბუნდესრატი – მონაწილეობს საკანონმდებლო პროცესის სამივე ძირითად ფაზაში, როგორცაა საკანონმდებლო ინიციატივა, კანონპროექტის განხილვა და მისი ძალაში შესვლა. ყველა მათგანს თავისი უფლება და ადგილი აქვს მიკუთვნებული საკანონმდებლო ტექნოლოგიურ პროცესში. მაგალითად, კონსტიტუციის თანახმად (მუხლი 77, აბზაცი 1), ყველა ფედერალური კანონის მიღება უნდა მოხდეს ბუნდესტაგში, მაგრამ ეს არ გამოორიცხავს ასეთ კანონზე მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივას, ხოლო ბუნდესრატისთვის მისი გადაცემის აუცილებლობას ძირითადი კანონი იქვე დაადგენს.

„ბუნდესტაგში კანონპროექტები შეიტანება ფედერალური მთავრობის, ბუნდესტაგის წევრების ან ბუნდესრატის მიერ“ (მუხლი 76, აბზაცი 1). ასე მარტივად განსაზღვრავს ძირითადი კანონი საკანონმდებლო ინიციატივის მქონე სუბიექტთა შეზღუდულ წრეს, მაგრამ აქ გათვალისწინებული ის არის, რომ კანონპროექტის პარლამენტში განხილვის ტექნოლოგია სწორედ იმაზე დამოკიდებული, თუ რომელი სუბიექტია აღნიშნული ტრადიციული ინიციატორი და გარკვეული განსხვავებებიც ამასთან არის დაკავშირებული.

სამთავრობო კანონპროექტების განსაკუთრებული მნიშვნელობა „საპარლამენტო პარლამენტში“, როგორადაც ბუნდესტაგი იწოდება, ადვილად გასაგებია. „საპარლამენტო“ უმრავლესობის წევრები ირჩევენ მთავრობას, რათა მან უმრავლესობის სახელით წარმართოს ქვეყანა და განახორციელოს პოლიტიკური ინიციატივა. ისინი მოელონ, რომ მათი მოსაზრებები, რეკომენდაციები და მოთხოვნები ფედერალურ მთავრობაში მყოფი ლიდერების მიერ გათვალისწინებული იქნება და კარგად ჩამოყალიბებული სამთავრობო სახით წარედგინება შემდეგ ბუნდესტაგს. ამგვარ კანონპროექტებს ჩვეულებრივ კანონად ქცევის დიდი შანსი აქვს. სწორედ ამიტომაც, რომ დაახლოებით 3/4 ფედერალური კანონებისა მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივის შედეგია.

ფედერალური მთავრობის მიერ მომზადებული კანონპროექტი თავდაპირველად ბუნდესრატს წარედგინება, რომელსაც უფლება აქვს ექვსი კვირის განმავლობაში ჩამოაყალიბოს თავისი დასკვნა. მაგრამ თუ კანონპროექტის მოცულობის გამო საჭირო იქნება, ეს ვადა შეიძლება გაგრძელდეს ცხრა კვირამდე ბუნდესრატის კომისიები

აკონტროლებენ კანონპროექტს კონსტიტუციური, საფინანსო და პოლიტიკური სრულყოფის მიზნით. ბუნდესრატი ხშირად სთავაზობს კანონპროექტის მიმართ შესწორება-დამატებებს, ხანდახან ალტერნატიულ ვარიანტებსაც. იშვიათია უმნიშვნელო კანონპროექტების მიღება, ისევე როგორც მათი სრული უარყოფა. მაგრამ, იმ შემთხვევაში, თუ მაინც იქნება უარყოფილი ფედერალური მთავრობის კანონპროექტი, ამ უკანასკნელს მოგვიანებით აქვს უფლება იგივე პროექტი შეიტანოს ბუნდესტაგში განსახილველად. თუმცა ასეთი მოქმედება შემდეგში შეიძლება საბედისწერო გამოდგეს კანონპროექტისათვის. ტექნიკურად კი ეს ასე ხდება – ბუნდესტაგს ერთი პაკეტის სახით გადაეცემა კანონპროექტი, ბუნდესრატის პოზიცია მასთან კავშირში და ფედერალური მთავრობის კონტრარგუმენტი.

ფედერალურ მთავრობას, ბუნდესრატში იმ კანონპროექტის შეტანიდან სამი კვირის გასვლის შემდეგ, რომელიც მის მიერ, როგორც გამონაკლისი, მიჩნეულ იქნა განსაკუთრებით სასწრაფო განსახილველად და ამ დროისათვის პროექტის თაობაზე ბუნდესრატის მიერ ჯერ კიდევ არ იქნა მიღებული გადაწყვეტილება, შეუძლია ისევ და ისევ დაჩქარების მიზნით, პირდაპირ წარუდგინოს ბუნდესტაგს. თუმცა ბუნდესრატის დაგვიანებული დასკვნა მიღებისთანავე დაუყოვნებლივ უნდა გადაეცეს ბუნდესტაგს. ზემოთ აღნიშნული მოტივაციის გათვალისწინებით, ამ შემთხვევაში მოცემული ვადა შეიძლება ექვს კვირამდე გაგრძელდეს.

რაც შეეხება ბუნდესრატის ინიციატივით მომზადებულ კანონპროექტს, იგი ფედერალური მთავრობის მეშვეობით – სამი თვის განმავლობაში წარედგინება ბუნდესტაგს, რომელსაც ამ უკანასკნელმა უნდა აახლოს თავისი დასკვნა. თუ კანონპროექტის მოცულობისა ან სხვა საპატიო მიზეზის გამო საჭირო შეიქნება ვადის გაგრძელება – კანონპროექტი წარედგინება ცხრა კვირაში. თუ ბუნდესრატი აღნიშნავს კანონპროექტის სასწრაფო განხილვის აუცილებლობას, ბუნდესტაგში გადაცემის ვადა სამ კვირას შეადგენს ან როცა ფედერალური მთავრობა მისცემს დასკვნას – ექვს კვირას. იმ შემთხვევაში, როცა კანონპროექტი ითვალისწინებს ძირითად კანონში ცვლილებებს, დასკვნის წარმოდგენის ვადა ცხრა კვირას შეადგენს.

კანონპროექტს სამი მოსმენით იხილავს ბუნდესტაგი, რომელსაც მიღების შემდეგ გადასცემს ბუნდესრატს. ამ უკანასკნელის თანხმობის შემდეგ კანონი ითვლება ძალაში შესულად. ძალზე ძლიერია ბუნდესრატის პოზიცია იმ კანონპროექტთა მიმართ, რომლებიც მის აუცილებელ თანხმობას საჭიროებს. ძირითად კანონში ასეთად მიჩნეულია კანონები, რომლებსაც ცვლილებები შეაქვს კონსტიტუციაში, ფედერაციის ტერიტორიულ მოწყობასა და საბიუ-

ჯეტო სამართლის ძირითად პრინციპებში. ერთი სიტყვით, ეს ის კანონებია, რომლებიც მიწების ინტერესებს შეეხება და მათ ასამოქმედებლად ბუნდესრატის სრული თანხმობაა საჭირო.

იმ შემთხვევაში, თუ ბუნდესრატს კანონპროექტის მიმართ დამატება-ცვლილებები გააჩნია, მას მიღებული კანონპროექტის წარდგენიდან სამი კვირის მანძილზე პროექტის ერთობლივი განხილვისათვის შეუძლია მოითხოვოს ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის წევრებისაგან შემდგარი შემთანხმებელი კომისიის მოწვევა. ეს არის ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის მუდმივმოქმედი, ერთობლივი კომისია, რომელსაც ამ სტრუქტურებს შორის კანონპროექტის შინაარსთან დაკავშირებული უთანხმოების დროს შემოაქვს კომპრომისული წინადადება. ამ კომისიის შემადგენლობას და საქმიანობას აწესრიგებს რეგლამენტი, რომელიც მიიღება ბუნდესტაგის მიერ და საჭიროებს ბუნდესრატის თანხმობას. კომისიაში ორივე პალატა წარმოდგენილია თანაბრად: ბუნდესრატისაგან – ყოველი მიწის თითო წარმომადგენელი, 16 მიწის არსებობის პირობებში კომისია 32 წევრისაგან შედგება, ბუნდესტაგი კი თავის ადგილებს ანაწილებს ფრაქციების რიცხოვნობის პროპორციულობის პრინციპის დაცვით. სხდომები მხოლოდ დახურულია და მას უძღვება ერთ-ერთი ორი თავმჯდომარიდან, რომლებიც ცალკე პალატებს წარმოადგენენ და სამ თვეში ენაცვლებიან ერთმანეთს.

თუ კანონის მისაღებად ბუნდესრატის თანხმობა აუცილებელია, შემთანხმებელი კომისიის მოწვევა შეუძლია მოითხოვოს ბუნდესტაგმა და ფედერალურმა მთავრობამ. კომისიის მიერ შეთანხმების მიუღწევლობის შემთხვევაში კანონი არ იქნება მიღებული, მაგრამ თუ კომისია დააყენებს საკითხს კანონპროექტში ცვლილებების შეტანის შესახებ, ბუნდესტაგმა განმეორებით უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება.

კანონთა იმ ჯგუფის მიმართ, რომელიც არ ითხოვს ბუნდესრატის თანხმობას, ზემოაღნიშნული პროცედურის დასრულების შემდეგ, ორი კვირის განმავლობაში მას შეუძლია განაცხადოს პროტესტი ბუნდესტაგის მიერ მიღებული კანონის მიმართ. მართალია ბუნდესრატი მხოლოდ იშვიათ შემთხვევებში მიმართავს პროტესტის ასეთ ფორმას, მაგრამ ეს იმას ნიშნავს, რომ ასეთ შემთხვევაში ბუნდესტაგი კიდევ ერთხელ უნდა დაუბრუნდეს გაპროტესტებული კანონის განხილვას. თუ ბუნდესტაგი არ გაითვალისწინებს ბუნდესრატის შენიშვნებს, მაშინ ამ უკანასკნელის მიერ ხმების უბრალო ან კვალიფიციური უმრავლესობით მიღებული პროტესტი უარყოფილი უნდა იქნეს ბუნდესტაგის მიერ მხოლოდ ხმების იდენტური უმრავლესობით. პროტესტის უარყოფა კი ნიშნავს ბუნდესტაგის მიერ მოწონებული კანონპროექტის მიღებას. ეს

ურთიერთობა თავისი არსით ძალიან წააგავს ვეტოს უფლებას და მექანიზმიც სწორედ მისი შესატყვისია.

გერმანიის საკანონმდებლო პროცესის ერთი თავისებურება ის არის, რომ ბუნდესრატს გააჩნია უფლება, ე. წ. განსაკუთრებული საკანონმდებლო ვითარების პირობებში, პრაქტიკულად ბუნდესტაგის თანხმობის გარეშე მიიღოს კანონი, თუ ფედერალური მთავრობა ასეთი კანონის მიღებას აუცილებლად მიიჩნევს.

საქმე ის არის, რომ თუ ფედერალური კანცლერის განცხადებას მისთვის ნდობის გამოხატვის შესახებ არ მოიწონებს ბუნდესტაგის წევრთა უმრავლესობა, მაგრამ არც ფედერალური პრეზიდენტი გაითვალისწინებს კანცლერის წინადადებას ბუნდესტაგის დათხოვნის თაობაზე, მაშინ პრეზიდენტს შეუძლია ფედერალური მთავრობის წინადადებით და ბუნდესრატის თანხმობით, გამოაცხადოს ე. წ. განსაკუთრებული საკანონმდებლო ვითარება ბუნდესტაგის მიერ უარყოფილი კანონპროექტების მიმართ, მიუხედავად იმისა, რომ ფედერალურმა მთავრობამ იგი გადაუდებელ პროექტად ჩათვალა. იგივე წესი მოქმედებს მაშინაც, როცა კანონპროექტი უარყოფილ იქნება, მიუხედავად იმისა, რომ ფედერალურმა კანცლერმა მას ნდობის თაობაზე განცხადება დაუკავშირა.

თუ განსაკუთრებული საკანონმდებლო ვითარების გამოცხადების შემდეგ ბუნდესტაგი ხელახლა უარყოფს კანონპროექტს ან მიიღებს მას ფედერალური მთავრობისათვის მიუღებელი რედაქციით, და თუ ბუნდესრატიც დაეთანხმება, მაშინ კანონი ჩაითვლება ამოქმედებულად. იგივე წესი მოქმედებს მაშინაც, როცა პროექტი არ იქნება მიღებული ბუნდესტაგის მიერ მისი ხელახალი შეტანიდან ოთხი კვირის განმავლობაში.

კონსტიტუციის მიერ განსაკუთრებული საკანონმდებლო ვითარების ცნების შემოტანა და მასთან დაკავშირებული, ზემოთ განხილული პროცედურა (მუხლი 81) არის ის არგუმენტი, რომელიც ხაზგასმით ადასტურებს ბუნდესრატის კუთვნილ ფუნქციურ ადგილს პარლამენტის სტრუქტურაში. ყველა ზემოთ აღწერილი უფლების გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ იგი მაინც ორპალატიანი პარლამენტის ზედა პალატის ფუნქციებში ეწვრება.

ბუნდესრატის ადგილი საკანონმდებლო პროცესში იმიტაც არის მნიშვნელოვანი, რომ ერთი ან რამდენიმე მიწის მთავრობათა შუამდგომლობით მიიღება საკუთარი კანონპროექტი, რომელიც დასკვნისათვის გადაეცემა ფედერალურ მთავრობას. ეს უკანასკნელი კანონით განსაზღვრულ ვადებში კანონპროექტს განსახილველად გადასცემს ბუნდესტაგს.

ორივე პალატას აქვს თავისი რეგლამენტი, რომელიც აწესრიგებს არა მარტო პალატების შიდაორგანიზაციულ საკითხებს, არამედ,

საკანონმდებლო პარტნიორის უფლებამოსილებათა ჩარჩოებისა და ურთიერთობაში ჩართვის თავისებურებათა გათვალისწინებით, მთლიანობაში არეგულირებს საკანონმდებლო პროცესს. მაგრამ მათ შორის ამ საქმიან ურთიერთობას – სრული გაგებით თანამშრომლობას მაინც ვერ ვუწოდებთ, თუ გავითვალისწინებთ, რომ ბუნდესრატის წევრს შეუძლია ბუნდესტაგის და მისი კომისიის მუშაობაში მონაწილეობა. იქამდე, რომ არაფერი დაფარული ბუნდესტაგს არ შეიძლება ჰქონდეს, არა მხოლოდ ბუნდესრატის წევრის მიმართ, არამედ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ ზოგადად. სწორედ ასეთი კატეგორიულობით გამოირჩევა 43-ე მუხლის მეორე აბზაცი: „ბუნდესრატისა და ფედერალური მთავრობის წევრებს, აგრეთვე მათ რწმუნებულებს უფლება აქვთ დაესწონ ბუნდესტაგისა და მისი კომიტეტების ყველა სხდომას. მათ ნებისმიერ დროს უნდა მოუსმინონ.“ კაცმა რომ თქვას, ყველაფერი მისაღებია, მათ შორის ისიც – „ყველა სხდომა“ დახურულსაც რომ გულისხმობს, მხოლოდ „მათი რწმუნებულის“ ასეთი უფლებებია გაუგებარი და ეს მაშინ, როცა თავად ბუნდესტაგის წევრსაც კი ასეთი უფლება ბუნდესრატის კომისიების სხდომის მიმართ კონსტიტუციურად გარანტირებული არა აქვს.

ამ დროს 1968 წელს, კონსტიტუციაში, ბუნდესტაგსა და ბუნდესრატს შორის თანამშრომლობის ახალი ფორმის დამკვიდრების მიზნით, შეტანილ იქნა დამატების სახით მუხლი 53-ა – „გაერთიანებული კომიტეტი“. ხშირად ბუნდესტაგსა და ბუნდესრატს შორის შუალედურ კონსტიტუციურ ორგანოდ წოდებული გაერთიანებული კომიტეტი ის ერთადერთი საპარლამენტო სტრუქტურაა, რომელიც, თუ შეიძლება ასე ითქვას, ამთლიანებს გერმანიის პარლამენტს, რაც მისი შექმნის მიზეზით არის განპირობებული.

გაერთიანებული კომიტეტის შემადგენლობის 2/3 ანუ 32 წევრს, ბუნდესტაგი ნიშნავს ფრაქციების წარმომადგენლობის პროპორციულობის პრინციპის დაცვით, მაგრამ ისინი არ უნდა შედიოდნენ ფედერალური მთავრობის შემადგენლობაში. კომიტეტის შემადგენლობის ერთი მესამედი ბუნდესრატის წევრებზე მოდის და თქვესმეტივე მიწა წარმოდგენილი უნდა იყოს მათ მიერ დანიშნული თითო წევრით. ყველაფერი კი ერთ კონსტიტუციურ მიზანს ემსახურება, რომლის თანახმად ფედერალური მთავრობა მოვალეა თავდაცვის მდგომარეობასთან დაკავშირებულ თავის გეგმებზე თავისი ინიციატივით წელიწადში ორჯერ მაინც და ფედერალური პრეზიდენტის, ფედერალური კანცლერის ან გაერთიანებული კომიტეტის ექვსი წევრის მოთხოვნით აცნობოს გაერთიანებულ კომიტეტს.

სხვა ყველა საკითხს, რომელიც მის შექმნასა და საქმიანობას შეეხება, აწესრიგებს რეგლამენტი, რომელიც მიღებული უნდა იქნეს ბუნდესტაგის მიერ და მოწონებული ბუნდესრატის მიერ. მაგრამ, კომიტეტში ხმათა ბალანსთან ერთად იმის გათვალისწინებით, რომ მას ბუნდესტაგის პრეზიდენტი თავმჯდომარეობს, ცხადია ყველაფერი ეს ბუნდესტაგს აძლევს უპირატესობას, რათა ცხოვრებაში თავისი იდეები გაატაროს.

7-4. ლობიზმი გერმანულად

საკითხის ამგვარ ფორმულირებას თავისი საფუძველი გააჩნია გერმანელები ყოველდღიურ პოლიტიკურ ცხოვრებაში „ლობიზმს“, როგორც ტერმინს, თავს არიდებენ, როგორც ჩანს, იმ მოტივით, რომ წარსულში მასთან მრავალი ნეგატივიზმი იყო დაკავშირებული. გერმანიის პოლიტიკურ და სამართლებრივ პრაქტიკაში ლობიზმის სანაცვლოდ, როგორც ტერმინი, ჩვეულებრივ გამოიყენება მისი განმარტება – „ინტერესთა ჯგუფები“. ინტერესთა მრავალფეროვნება და ამ პრინციპით შექმნილ გაერთიანებათა სიმრავლე გერმანიის მიწების დამახასიათებელი თავისებურებაა, აქ მათი რიცხვი ოთხიდან – ხუთ ათასამდე მერყეობს. მათ შორის მრავალი სამრეწველო კავშირი, სავაჭრო პალატა, სოფლის მწარმოებელთა ასოციაციები და სხვა გაერთიანებებია, რომელთაც თავისი კერძო თუ საერთო ინტერესები გააჩნიათ, ეს უკანასკნელნი კი უფრო შემძლე „ინტერესთა ჯგუფს“ ქმნიან გერმანიის მრეწველობის ფედერალური კავშირისა და გერმანიის პროფკავშირების გაერთიანების სახით.

ინტერესთა ჯგუფებს თავის არსენალში გააჩნიათ საშუალება მთელი კომპლექსი, რომელიც განმტკიცებულია კანონმდებლობით. მათი გამოყენების ეფექტურობა პირველ რიგში იმაზეა დამოკიდებული, თუ სახელმწიფო – პოლიტიკური სისტემის რომელი ელემენტია ლობისტური საქმიანობის ობიექტი: საკანონმდებლო, აღმასრულებელი თუ სასამართლო ხელისუფლების სხვადასხვა დონე.

უშუალო ურთიერთობა ინტერესთა ჯგუფებსა და სახელმწიფო-ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის, როგორც წესი, ხორციელდება კონსულტაციების ფორმით. სათათბირო საბჭოები და კომისიები პრაქტიკულად მოქმედებს ყველა ფედერალურ უწყებასთან. ყველაზე მეტი – 90-მდე – თავმოყრილია ეკონომიკისა და შრომის სამინისტროებთან.

სამთავრობო დაწესებულებებთან არსებულ საკონსულტაციო ორგანოებს, როგორც წესი, არ გააჩნიათ განსაზღვრული იურიდიული სტატუსი, შექმნისა თუ გაუქმებისათვის არ საჭიროებენ რაღაც უნიფიცირებულ ადმინისტრაციულ პროცედურებს. სამართლებრივი რეგლამენტაციის გარეშე და ინსტიტუციური მოქნილობის პირობებში ეს ორგანიზაციები იქცა ინტერესთა ჯგუფების სახელმწიფო აპარატთან კონტაქტების ყველაზე უფრო მოსახერხებელ და პრაქტიკულ ფორმად.

გერმანიის მოქმედი საარჩევნო სამართალი ეკონომიკისა და შრომის სფეროში ჩართულ მძლავრ გაერთიანებებს აძლევს კარგ შანსს მიწების პარტიული სიების მეშვეობით გაიყვანონ ბუნდესტაგში თავისი კანდიდატები. პოლიტიკური პარტიები, ამ შემთხვევაში უკვე ორმხრივი ინტერესების გათვალისწინებით პარტიულ სიებში „არეზერვებენ“ ადგილების მოლაპარაკებულ რაოდენობას ინტერესთა ჯგუფებისათვის. ბუნდესტაგში ამ გზით მოხვედრილი „ლობისტები“ ფეხს იკიდებენ პირველ რიგში იმ კომიტეტებსა და კომისიებში, სადაც მათი ინტერესების კანონშემოქმედებითი პროცესის ყველაზე მნიშვნელოვანი ეტაპი ფორმდება. აქ მათი ლობისტური გუნდი სხვა პარტიების წარმომადგენლებით მდიდრდება და ვითარებათა გათვალისწინებით, ერთმანეთთან საერთო ინტერესთა „ზეპარტიულ“ კოალიციაში შედიან.

ინტერესთა ჯგუფები ცდილობენ ორგანიზაციულად დაამკვიდრონ თავისი პოზიცია და გავლენა პარტიულ გარემოში. ეს ხდება, ძირითადად, პარტიებთან დაახლოებული სპეციალური, ე. წ. დამხმარე სტრუქტურების შექმნის გზით, რომელთა მეშვეობით ხდება ინტერესთა ჯგუფების ურთიერთობის გაფორმება და დაახლოება პოლიტიკურ პარტიებთან. მაგალითად, შეიძლება დავასახელოთ „დამოუკიდებელთა კომიტეტი“ გერმანიის სოციალ – დემოკრატიულ პარტიასთან, „სამშუალო ფენის გაერთიანება“ თავისუფალ დემოკრატიულ პარტიასთან, „ეკონომიკური საბჭოები“ ქრისტიანულ-დემოკრატიულ კავშირთან და ქრისტიანულ-სოციალურ კავშირთან.

ქრისტიანულ-დემოკრატიულ კავშირთან არსებულ ეკონომიკურ საბჭოს ყველაზე უფრო მრავალფეროვანი და ინტენსიური კავშირები აქვს სამეწარმეო და საბანკო სტრუქტურებთან. თუმცა ქრისტიანულ-დემოკრატიულ კავშირთან ურთიერთობა საბჭოს სახელწოდებაშია ფორმალურად გაფორმებული, თავისი წესდებით კი ის, ფაქტობრივად, დამოუკიდებელი ორგანიზაციაა და არ არის შებოჭილი პარტიული ორგანოების გადაწყვეტილებით. საბჭოს მნიშვნელობა იმითაც არის

გაპირობებული, რომ გერმანიის ათასი უმსხვილესი ფირმისა და კომპანიის თითქმის 80% მის შემადგენლობაშია წარმოდგენილი.

ამერიკის შეერთებული შტატებისაგან განსხვავებით, გერმანიაში არ არის ერთიანი ფედერალური კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ. მას არეგულირებს რიგი სამართლებრივი აქტებისა. მათ შორის ყველაზე მნიშვნელოვანია „ერთიანი დებულება ფედერალური სამინისტროების შესახებ“, რომლის თანახმად, სამინისტროებს აქვთ უფლება კანონპროექტებზე სამუშაოდ მოიწვიონ არასაუწყებო ექსპერტები, კონსულტანტები და სხვა „დინტერესებული პროფესიული წრეების“ წარმომადგენლები. რაც შეეხება გერმანიის ბუნდესტაგის საქმიანობის რეგლამენტს, იგი ითვალისწინებს პარლამენტის კომიტეტებში „ექსპერტებისა და ინტერესთა წარმომადგენლების“ საჯარო მოსმენის შესაძლებლობას. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ ეს „შესაძლებლობა“ სულაც არ ნიშნავს ინტერესთა ჯგუფების აუცილებელ უფლებას, ეს კომიტეტის უფლებამოსილებაა და აღნიშნული „შესაძლებლობის“ გამოყენების საჭიროებასაც იგი განსაზღვრავს.

1972 წელს მიღებულ იქნა კანონი, რომელიც ითვალისწინებდა სპეციალურ გამოცემაში საჯაროდებულო გამოცხადებას ე.წ. „ლობისტური სიისა“, რომელიც შეადგენს იმ კავშირების, გაერთიანებების და მათი პერსონალური წარმომადგენლების ჩამონათვალს, რომელთაც სურთ მიიღონ ოფიციალური დაშვება პარლამენტსა და ფედერალურ მთავრობაში. და, ბოლოს, „ბუნდესტაგის წევრის ქცევის კოდექსის“ შესაბამისად, ყოველი დეპუტატი მოვალეა სპეციალურ დოკუმენტებში დააფიქსიროს მონაცემები „კავშირებთან“ თავისი ადრინდელი მონაწილეობის ან თანამშრომლობის შესახებ, აგრეთვე დროულად განაცხადოს თავის ამჟამინდელ შეთანხმებებსა და კონტაქტებზე კავშირებსა და ფირმებთან.

გერმანელი კანონმდებელი მთელი თავისი კანონშემოქმედებითი საქმიანობის პროცესში იქიდან ამოდის, რომ ლობიზმი როგორც ორგანიზაციული გაფორმების, განსაზღვრულ ინტერესთა სახელისუფლო ინსტიტუტების მეშვეობით გამოხატვისა და წარმომადგენლობის სისტემა, დემოკრატიული ქვეყნის განუყოფელ და მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს, რომლის მეშვეობით ხორციელდება უწყვეტი და თავისუფალი კომუნიკაციური კავშირი სამოქალაქო საზოგადოებასა და სახელმწიფოს შორის.

7-5. ბუნდესტაგის რწმუნებული თავდაცვის საკითხებში

ფედერალური შეიარაღებული ძალების – ბუნდესვერის ფორმირების შემდეგ რეალურად დადგა საკითხი სამხედრო სფეროში საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერების თაობაზე, რათა არმიის მომძღავერების პირობებში იგი არ გადაქცეულიყო სახელმწიფოდ – სახელმწიფოში. ამის შესახებ მსჯელობა ჯერ კიდევ შეიარაღებული ძალების შესახებ კანონის მზადების პროცესში – 1952 წელს დაიწყო, როცა გერმანელმა კანონმდებელმა ყურადღება შევედური სამხედრო ომბუდსმენის გამოცდილებაზე შეაჩერა. სწორედ ამიტომ თავდაცვის სფეროში ბუნდესტაგის რწმუნებული საზღვარგარეთის კონსტიტუციურ სამართალში გერმანულ ომბუდსმენად მოიხსენიება.

1956 წლის 19 მარტის დამატებით კონსტიტუციამ აღიარა ახალი ინსტიტუტი – „ბუნდესტაგის რწმუნებული თავდაცვის საკითხებში“. კერძოდ, დამატებითი მუხლი 45-ბ აღნიშნავს, რომ ძირითადი უფლებების დაცვის მიზნით, აგრეთვე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებაში ბუნდესტაგისათვის დახმარების მიზნით, ინიშნება პარლამენტის რწმუნებული თავდაცვის საკითხებში. იქვე ნათქვამია, რომ დეტალებს განსაზღვრავს ფედერალური კანონი, რომელიც 1957 წლის 26 ივნისს იქნა მიღებული ბუნდესტაგის მიერ.

როგორც აღვნიშნეთ, გერმანიის ომბუდსმენის საორიენტაციო მოდელი შევედეთის სამხედრო ომბუდსმენი გახლდათ, მაგრამ ეს სულაც არ ნიშნავს, რომ იგი ზუსტი ასლია, ბუნდესტაგის რწმუნებულის ინსტიტუტი უამრავი თავისებურებით ხასიათდება, დაწყებული თავად რწმუნებულის შესარჩევი პარამეტრებით თუ მისი აპარატის ფორმირების წესით, დამთავრებული უფლებამოსილებებითა და ბუნდესტაგთან ურთიერთობის ფორმებით.

„რწმუნებულს“ ბუნდესტაგი აირჩევს 5 წლის ვადით, კანდიდატურის განხილვის გარეშე, ფარული კენჭისყრით, ხმების აბსოლუტური უმრავლესობით. კანდიდატურის წარმოდგენის უფლება გააჩნია ბუნდესტაგის თავდაცვის კომიტეტს და საპარლამენტო ჯგუფებს. დასაშვებია მისი ხელმეორედ არჩევა. რწმუნებულს შეუძლია გადადგეს, ხოლო მისი გადაყენების შესახებ გადაწყვეტილება შეუძლია მიიღოს ბუნდესტაგმა, თავდაცვის კომიტეტის წინადადებით და ხმების აბსოლუტური უმრავლესობით.

რწმუნებულად შეიძლება არჩეულ იქნეს ყოველი გერმანელი, რომელსაც გააჩნია ხმის უფლება და შეუსრულდა 35 წელი. აქვე ჩნდება ერთი დამატებითი პირობა, რომელსაც აკმაყოფილებენ მხოლოდ მამაკაცები – კანდიდატი ნამსახურები უნდა იყოს ჯარში –

ერთი წელი მაინც, რათა პირადად ჰქონდეს გამოცდილი სამხედრო სამსახურში არსებული პირობები. არჩეული რწმუნებული ინიშნება ბუნდესტაგის თავმჯდომარის მიერ, რწმუნებულს უფლება არა აქვს ეკავოს რაიმე სხვა ანაზღაურებადი თანამდებობა, ეწეოდეს კომერციულ ან პროფესიულ საქმიანობას, იყოს კერძო საწარმოს გამგეობის ან დირექტორთა საბჭოს წევრი, ამასთან, იგი არ შეიძლება იყოს რომელიმე მიწის მთავრობის ან საკანონმდებლო ორგანოს წევრი. ბუნდესტაგის თავმჯდომარე უმაღლესი თანამდებობის პირია რწმუნებულის აპარატში მომუშავე მოსამსახურეთათვის, რომლებიც სამოქალაქო პირები არიან. რწმუნებულის აპარატის შტატები ბუნდესტაგის ადმინისტრაციული პერსონალის ნაწილია და მათი შესანახი ასიგნებანი აისახება ბუნდესტაგის ადმინისტრაციის ბიუჯეტში.

სამხედრო ომბუდსმენი არის სამოქალაქო პირი, მაგრამ რწმუნებულად მუშაობისას იგი არ ექვემდებარება გაწვევას სამხედრო სამსახურში. მისი პირადი იურიდიული სტატუსი გათანაბრებულია ფედერალური მინისტრების სტატუსთან.

ძირითადი კანონის 45-ბ მუხლის თანახმად, თავდაცვის რწმუნებულს ბუნდესტაგთან მიმართებაში ორგეაროვანი მდგომარეობა გააჩნია: იგი დამოუკიდებელია ბუნდესტაგისაგან იმდენად, რამდენადაც მოწოდებულია კონსტიტუციის საფუძველზე დაიცვას ძირითადი უფლებები; დამოკიდებულია ბუნდესტაგზე, რამდენადაც ვალდებულია დაეხმაროს მას საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებაში. ფაქტობრივად, ამ უკანასკნელი ფუნქციის შესრულებისას რწმუნებული წარმოადგენს ბუნდესტაგის დამხმარე ორგანოს.

ამ ურთიერთობის უფრო სრული წარმოდგენის მიზნით, ზოგიერთ თავისებურებაზე უნდა გავამახვილოთ ყურადღება. სამხედრო ომბუდსმენი ბუნდესტაგის თავმჯდომარის კონტროლქვემდებარეა, თუმცა, როგორც ასეთი, კონტროლისა და ქვემდებარების ურთიერთობები არ არსებობს, რამდენადაც რწმუნებული არ არის ვალდებული მიიღოს ინსტრუქციები ბუნდესტაგის თავმჯდომარისაგან ან ანგარიში ჩააბაროს მას. რწმუნებულს არ ჰყავს მოადგილე. იმ შემთხვევაში, როდესაც რწმუნებული ოთხი კვირის მანძილზე, სხვადასხვა ვითარებათა გამო, ვერ ასრულებს თავის ოფიციალურ მოვალეობებს, თავდაცვის კომიტეტს სამხედრო ომბუდსმენის მოვალეობის შესრულება შეუძლია დაავალოს ფედერალური დისციპლინური სასამართლოს სამხედრო სამსახურის განყოფილების თავმჯდომარეს.

გერმანული ომბუდსმენი უფლებამოსილია მიიღოს სასურველი ინფორმაცია თავდაცვის მინისტრისაგან, მისი ყველა დაქვემდებარებული თანამდებობის პირისა და ორგანოსაგან. გამონაკლისს წარმოადგენს ინფორმაცია, რომელიც ეხება ეროვნული უსაფრთხოების

საკითხებს და ამ შემთხვევაშიც, მხოლოდ თავდაცვის მინისტრს და მის მუდმივ წარმომადგენელს აქვთ უარის თქმის უფლება. რწმუნებული უფლებამოსილია მოინახულოს შეიარაღებული ძალების ნებისმიერი სამხედრო ნაწილი, შტაბი, ადმინისტრაციული სამსახური და დაწესებულება, ნებისმიერ დროს და წინასწარი გაფრთხილების გარეშე. რაც შეეხება ინსპექტირებას, მისი განხორციელება რწმუნებულის პირადი უფლებაა.

შვედი კოლეგისაგან განსხვავებით, ბუნდესტაგის რწმუნებულს არა აქვს უფლება აღძრას შუამდგომლობა სამხედრო მოსამსახურეების მიმართ სისხლის სამართლის და დისციპლინური საქმეების წარმოებაზე. მას აგრეთვე არა აქვს უფლება რაიმე კონკრეტული მოიმოქმედოს სამხედრო ხელმძღვანელობის მიმართ ან მოახდინოს დისციპლინური სასამართლოს არასწორი გადაწყვეტილების აპელირება.

ყოველი წლის ბოლოს თავდაცვის საქმეთა რწმუნებული ვალდებულია ბუნდესტაგში წარადგინოს წერილობითი მოხსენება მის მიერ გაწეული საქმიანობის შესახებ, შესაბამისი სტატისტიკური მონაცემებით. გარდა ამისა, ბუნდესტაგის ან თავდაცვის კომიტეტის მოთხოვნით რწმუნებული უნდა დაეხმაროს ბუნდესტაგის სხდომას, წარუდგინოს ბუნდესტაგს ცალკე მოხსენება აღნიშნული ორგანოების დავალების შესაბამისად ჩატარებული გამოძიების შედეგების შესახებ. რწმუნებულს შეუძლია საკუთარი ინიციატივით მოახსენოს ბუნდესტაგს ჩატარებული გამოძიების შედეგად გამოვლენილ დარღვევებსა და ნაკლოვანებებზე.

დასასრულ, შეიძლება ითქვას, რომ თავდაცვის სფეროში ბუნდესტაგის რწმუნებულის ინსტიტუტი მნიშვნელოვანი ნოვაციაა გერმანულ სამართლებრივ და კონსტიტუციურ ტრადიციებში. საქმე ის არის, რომ გერმანული კონსტიტუციის მნიშვნელოვან დებულებათა შორის, რომელიც არეგულირებს შეიარაღებული ძალების ინტეგრაციას დემოკრატიულ სახელმწიფოში, აღსანიშნავია ნორმები ბუნდესტაგისა და შეიარაღებული ძალების ურთიერთდამოკიდებულების შესახებ. აქ, საერთოდ, და კერძოდ, თავდაცვის სფეროში, ბუნდესტაგის რწმუნებულის ინსტიტუტის შემოღებით გაძლიერდა საპარლამენტო კონტროლი სამხედრო სფეროზე, რაც მოქმედი გერმანული კონსტიტუციის მონაპოვარი უმთავრესი სიახლეა.

თავდაცვის საკითხებში რწმუნებულის ინსტიტუტის მნიშვნელობის აღიარება გერმანიაში დემოკრატიზაციის ახალი ნიშანს ეკუთვნის, ვინაიდან სამხედრო სფეროში დამკვიდრდა საშოკალაქო და საპარლამენტო კონტროლის პრინციპი, რასაც თავისებური სული შთაბერა 1982 წლის 16 ივლისს მიღებულმა ახალმა კანონმა „თავდაცვის საკითხებში ბუნდესტაგის რწმუნებულის შესახებ“.

კონსტიტუციის თანახმად, ქვემო საქსონიის ლანდტაგი არის ორგანო, რომელიც წარმოადგენს ქვემო საქსონიის ხალხს. მისი უმთავრესი ფუნქციებია კანონმდებლობა, პრემიერ-მინისტრის დამტკიცება, ბიუჯეტის მიღება და ბიუჯეტის ანგარიშის დამტკიცება, კონტროლი მთავრობის საქმიანობაზე. პარლამენტის დღის წესრიგში ხშირად იმართება დებატები შინაგანი პოლიტიკისა და ადმინისტრაციულ-პროცესუალურ საკითხებზე; აღზრდის, განათლების, მეცნიერების, ეკოლოგიის, პოლიციის პრობლემებზე.

ქვემო საქსონიის ლანდტაგი ერთპალატიანი სტრუქტურაა, რომლის წევრებიც 5 წლის ვადით საყოველთაო, პირდაპირი, თავისუფალი და თანაბარი არჩევნების მეშვეობით, ფარული კენჭისყრით აირჩევიან. პასიური და აქტიური საარჩევნო უფლებით ორივე შემთხვევაში 18 წლის ასაკიდან სარგებლობენ მიწის მაცხოვრებლები. ზოგიერთი შეზღუდვები შემოაქვს საარჩევნო კანონს, ხოლო კონსტიტუციას შემოაქვს 5%-იანი ზღუდე, რომლის დაძლევაც აუცილებელია მანდატის მოსაპოვებლად.

ლანდტაგის წევრი მთელი მოსახლეობის წარმომადგენელია და იგი არ არის შებოჭილი დავალებებითა და მითითებებით და ექვემდებარება მხოლოდ პირად სინდისს. არავის აქვს უფლება დეპუტატს შეუქმნას რაიმე წინააღმდეგობა უფლებამოსილების მიღება-განხორციელებაში. ამ მიზეზით სამუშაო ადგილიდან გათავისუფლება დაუშვებელია. ლანდტაგის წევრი ფლობს ინდემნიტეტსა და იმუნიტეტს.

კონსტიტუციის შესაბამის განყოფილებაში განსაზღვრულია ლანდტაგის ხელმძღვანელობის, პრეზიდიუმის, ფრაქციის და ოპოზიციის, კომისიების და უხუცესთა საბჭოს, საგამომძიებო კომისიების უფლებამოსილებები, ლანდტაგთან და მის კომისიებთან მთავრობის ურთიერთობის, ლანდტაგის მიერ განცხადებების განხილვის და საქმიანობის საჯაროობის ფუძემდებლური ნორმები. ლანდტაგის რეგლამენტი კონსტიტუციური მოთხოვნების შესაბამისად ახდენს ყოველივე აღნიშნულის, აგრეთვე სხდომების მოწვევისა თუ გადაწყვეტილებათა მიღების მექანიზმის დარეგულირებას.

კანონშემოქმედებითი საქმიანობის წარმართვისა და შესაბამის სამთავრობო სტრუქტურებზე კონტროლის განხორციელების მიზნით ქვემო საქსონიის ლანდტაგში შექმნილია 18 მუდმივი კომიტეტი: იურიდიულ და საკონსტიტუციო საკითხთა; შინაგანი ადმინისტრაციის; ბიუჯეტისა და ფინანსების; რელიგიის საქმეთა; მეცნიერების და კულტურის; ეკონომიკისა და ტრანსპორტის; სურსათის, სასოფლო

და სატყეო მეურნეობის; საქალაქო და საბინაო მშენებლობის; ჯან-მრთელობისა და სოციალური უზრუნველყოფის; ახალგაზრდობის საქმეთა და სპორტის; გარემოს დაცვის; ფედერალური და ევროპული საკითხების; საჯარო სამსახურებრივი სამართლის; სანაოსნოს; მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების საკითხთა; თანასწორუფლებიანობისა და ქალთა საკითხების; დასვენების, ტურიზმის და მინერალური სამკურნალო წყლების საპროცედურო საკითხთა. ყველა კომიტეტის სხდომები ტარდება დახურულად, რაც იმას ნიშნავს, რომ ისინი დახურულია საზოგადოებრიობისათვის.

კანონების მიღება ხდება ლანდტაგის მიერ ან რეფერენდუმის გზით. საკანონმდებლო ინიციატივის სუბიექტებს შორის ლანდტაგის სტრუქტურებისა და მთავრობის გვერდით მოიხსენიება სახალხო ინიციატივის წარმომადგენლები. მაგრამ, მათ შორის მხოლოდ მთავრობას შეუძლია მოითხოვოს კენჭისყრის 30 დღით გადადება.

კანონით მთავრობას, სამინისტროებსა და უწყებებს შეიძლება მიეცეს კანონის ძალის დადგენილებების მიღების უფლება, მაგრამ აქვე უნდა იყოს განსაზღვრული უფლებამოსილების შინაარსი, მიზანი და საზღვრები. დადგენილებაში აღნიშნული უნდა იყოს მისი იურიდიული საფუძველი. დადგენილების გამოცემის უფლება შეიძლება გადაეცეს სხვა პირს მხოლოდ იმის გათვალისწინებით, თუ ეს დაშვებულია კანონით.

იმ შემთხვევაში, თუ ლანდტაგი დაუძლეველი მიზეზის გამო ვერ ახერხებს შეკრებას და ეს კონსტატირებულია ლანდტაგის თავმჯდომარის მიერ, მიწის მთავრობამ, საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და წესრიგის შენარჩუნების ან საგანგებო მდგომარეობის აღკვეთის მიზნით, შეიძლება გამოსცეს კანონის ძალის მქონე ე.წ. საგანგებო დადგენილება, რომელიც წინააღმდეგობაში არ მოვა კონსტიტუციასთან. ასეთი დადგენილების მისაღებად საჭიროა უხუცესთა საბჭოს თანხმობა, მაგრამ ზემოთ აღწერილის ანალოგიურ პირობებში საკმარისი უნდა იყოს ლანდტაგის თავმჯდომარის თანხმობა, ყველა ვითარებაში დადგენილება დაუყოვნებლივ წარდგენილ უნდა იქნეს ლანდტაგში, რომელსაც აქვს უფლება იგი გააუქმოს. ასეთ საგანგებო დადგენილებას ხელს აწერენ ლანდტაგის თავმჯდომარე და მთავრობის თავმჯდომარე, განსხვავებით კანონისაგან, რომელსაც ხელს აწერს ლანდტაგის თავმჯდომარე, ხოლო აქვეყნებს მთავრობის თავმჯდომარე.

აქვე განსაზღვრულია კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის წესი. კონსტიტუციური ცვლილებები კონსტიტუციის პირველ ორ მუხლში მოცემული პრინციპების მიმართ დაუშვებელია. კონსტიტუციაში ცვლილებების მისაღებად საჭიროა ლანდტაგის წევრების 2/

3-ის თანხმობა. არსებობს რეფერენდუმის გზით შესწორების მიღების შესაძლებლობაც. ამაზე, სხვა საკითხებთან ერთად, კონსტიტუციის მეხუთე განყოფილება მოგვითხრობს, სადაც სწორედ რეფერენდუმისა და სახალხო ინიციატივის ნორმატიული ბაზაა ჩამოყალიბებული.

ლანდტაგის წევრს უფლება აქვს უარი თქვას ჩვენების მიცემაზე იმ პირებთან დაკავშირებით, რომლებმაც მას, როგორც დეპუტატს, ნდობა გამოუცხადეს, გაანდეს რაიმე მონაცემები, ან თავად ამ მონაცემების შესახებ. ერთი მნიშვნელოვანი თავისებურება ქვემო საქსონიის კონსტიტუციისა იმაში მდგომარეობს, რომ ლანდტაგის წევრის დაცვის აღნიშნული გარანტია ვრცელდება იმ პირებზეც, რომლებიც დეპუტატმა თავისი მანდატის შესრულების მიზნით თანამშრომლობისთვის მოიწვია. მათ მიერ უარის უფლების გამოყენების თაობაზე გადაწყვეტილებას ღებულობს ლანდტაგის წევრი, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა ეს გადაწყვეტილება არ შეიძლება ცნობილი გახდეს უახლოეს ხანებში.

ქვემო საქსონიის ლანდტაგს 2 განსაკუთრებული უფლება გააჩნია:

– მას შეუძლია ბრალდება წაუყენოს თავის წევრს, მდგომარეობის ანგარების მიზნით გამოყენებისათვის. ბრალდების წარდგენას დეპუტატთა 1/3-ის, ხოლო გადაწყვეტილებას ბრალდების წარდგენის შესახებ 2/3-ის მხარდაჭერა ესაჭიროება და საქმე საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაეცემა, რომლის მიერ ბრალდების დადასტურების შემთხვევაში დეპუტატს ჩამოერთმევა მანდატი;

– ლანდტაგს შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება თვითდათხოვნის შესახებ, რომელიც შეცვლას არ ექვემდებარება. აქაც, საკითხის დაყენებას დეპუტატთა 1/3-ის, ხოლო გადაწყვეტილებას დამსწრეთა 2/3-ის მხარდაჭერა სჭირდება, მაგრამ ეს უკანასკნელი უნდა იყოს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა მაინც. კენჭისყრა უნდა ჩატარდეს არაუადრეს 11 დღისა და არაუგვიანეს 30 დღისა განხილვის დამთავრებიდან.

თუ ადრე დეპუტატები მუშაობდნენ საზოგადოებრივ საწყისებზე, ამჟამად, სამუშაო პირობებისა და საფინანსო უზრუნველყოფის გათვალისწინებით, ეს შტატიანი პროფესიონალი პოლიტიკოსები არიან. 1978 წლიდან დეპუტატების შესახებ კანონით ჩამოყალიბდა მათი ანაზღაურების დასრულებული სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს პოლიტიკოსების საფინანსო დამოუკიდებლობას. დღეს დეპუტატები ძირითადი გასამრჯელოს სახით ღებულობენ 9700 გერმანულ მარკას, წარმომადგენლობითი ხარჯებისათვის 1870 გერმანულ მარკას და აგრეთვე სხვადასხვა დანამატს. დეპუტატად 8 წლის მანძილზე მოღვაწეობის შემდეგ 65 წლიანი ასაკიდან უზრუნველყოფილნი არიან პენსიით.

საპარლამენტო ფრაქციების აღმავალი მნიშვნელობა ხაზგასმულია შესაბამისი პირობებით, იგულისხმება სამუშაო ფართი, ტექნიკური აღჭურვილობა და საინფორმაციო უზრუნველყოფა, აგრეთვე სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯზე გამოყოფილი სუბსიდიები. ყოველ ფრაქციაზე ყოველთვიური ძირითადი თანხა 92 ათასამდე გერმანულ მარკას შეადგენს, ამას გარდა 2655 მარკა გამოიყოფა ფრაქციის ყოველ წევრზე, რომელსაც ოპოზიციური ფრაქციის თითო წევრზე კიდევ 357 მარკა ემატება. ყოველივე აღნიშნული პოლიტიკის პროფესიონალიზაციის უდავო მაჩვენებელია. სწორედ ამიტომ უკანასკნელი სამი ლევისლატურის მანძილზე 57%-ით იმატა პლენარული სხდომების რაოდენობამ, 77%-ით გაიზარდა ნაბეჭდი „პროდუქცია“, 70%-ით შემოთავაზებული რეზოლუციის პროექტების რიცხვი, ხოლო 20%-ით შემოსული განცხადებების ნაკადი.

თავი მერვე - მთავრობა

გერმანიის ძირითადი კანონის ხშირი და მრავალმხრივი ცვლილებების შესახებ ითქვა. ამასთან დაკავშირებით უდავოდ აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის მეექვსე განყოფილება – „ფედერალური მთავრობა“ ყველაზე სტაბილურია, ფაქტობრივად კი, კონსტიტუციის ერთადერთი განყოფილებაა – ერთადერთი ცვლილებით, უფრო სწორად დამატებით, რომელმაც შემდეგ ცვლილება განიცადა. შეეხება იგი შეიარაღებულ ძალებზე მბრძანებლობისა და სარდლობის უფლებას. მუხლი 65-ა დამატების სახით იქნა შეტანილი კონსტიტუციაში 1956 წლის 19 მარტის კანონით, რომელმაც 1968 წლის 19 მარტის კანონით ცვლილება განიცადა და დღეს შემდეგნაირად არის ფორმულირებული: „თავდაცვის ფედერალურ მინისტრს უფლება აქვს გამოსცეს ბრძანებები და უხელმძღვანელოს შეიარაღებულ ძალებს“.

სხვა მხრივ ძირითადი კანონი საკმაოდ კონკრეტულია ფედერალური მთავრობის კონსტიტუციური საფუძვლების განსაზღვრისას და არც ნორმათა სიმრავლით გამოირჩევა. საქმე ის არის, რომ ძირითად კანონში არ არის მოცემული ფედერალური მთავრობის კონკრეტული ჩამონათვალი. აქ მხოლოდ მოიხსენიება დაგეგმვის საკითხები ფინანსებთან (მუხლი 106), ბიუჯეტთან (მუხლი 110) დაკავშირებით და თავდაცვის მდგომარეობის გეგმების საერთო კომიტეტისადმი წარდგენის აუცილებლობის შესახებ (მუხლი 53-ა).

კონსტიტუცია პირველ რიგში ადგენს ფედერალური მთავრობის სამართლებრივ სტატუსს, აწესრიგებს ფედერალური კანცლ-

ერის არჩევას და თანამდებობაზე დანიშვნას. ფედერალური მინისტრების დანიშვნა-განთავისუფლების, მათი უფლებამოსილებისა და თანამდებობრივი შეუთავსებლობის საკითხებს. აქვე ჩამოყალიბებული და დარეგულირებულია უნდობლობის ვოტუმის, ნდობის საკითხის დაყენების და ბუნდესტაგის დათხოვნის მექანიზმები.

მ-1. მთავრობის სამართლებრივი ბუნება

ფედერალური მთავრობის მრავალფეროვან ამოცანათა წრე თავისი შინაარსით ძნელად დასაყვანია ერთ მნიშვნელამდე. ამით უნდა იყოს გამოწვეული კანონმდებლის ერთგვარი თავშეკავება, რომლითაც გამოირჩევა გერმანიის ძირითადი კანონი მთავრობის ამოცანათა განსაზღვრის საქმეში. მაგრამ ის, რომ კონსტიტუციაში არ არის ფედერალური მთავრობის ამოცანების კონკრეტული ჩამონათვალი და აღწერა, სრულად არ არის ეს ამოცანები ნორმირებული, სწორედ ამ ვითარებიდან გამომდინარეობს მისი მნიშვნელოვანი შესაძლებლობა, მოახდინოს გავლენა სახელმწიფოსა და საზოგადოებაზე. მთავარი კი ის არის, რომ ფედერალური მთავრობა აღმასრულებელი ორგანოების მრავალსაფეხურიანი, მრავალგანშტოებიანი ქსელის სტრუქტურების გაერთიანებისა და წარმართვის მეშვეობით უდგას სათავეში ქვეყნის ცხოვრების ყოველ მხარესა და მიმართულებას.

გერმანიაში მმართველობის საპარლამენტო სისტემის ინსტიტუციური თავისებურება იმაში მდგომარეობს, რომ ძირითადი კანონის მიხედვით მთავრობა როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების კონსტიტუციური ორგანო, პარლამენტის მიმართ ფლობს განსაზღვრულ დამოუკიდებლობას და მოქმედებს პოლიტიკური უფლებამოსილებების საკუთარ სფეროში, სადაც იგი არ არის შებოჭილი და არ შეიძლება პარლამენტის გადაწყვეტილებებით მისი შენაცულება. თუმცა ამ სფეროშიც მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე და ექვემდებარება მის კონტროლს.

ფედერალური მთავრობის პრაქტიკულ საქმიანობასთან ერთობლიობაში, ყოველივე აღნიშნულის განხილვის შემდეგ შეიძლება ითქვას, რომ გერმანიის ფედერალური მთავრობა არის ხელისუფლების ორგანო, რომელიც ხელმძღვანელობს სახელმწიფოს, ახორციელებს მის მართვას და პოლიტიკური ხელმძღვანელობის ამოცანებიდან გამომდინარე საზღვრავს პოლიტიკურ მიზნებს და ამ მიზნებთან მიმართებაში ახდენს სამთავრობო პროგრამის რეალიზაციას.

რაც შეეხება მთავრობის შემადგენლობას, კონსტიტუცია არ განსაზღვრავს მის რიცხოვნობას ან სტრუქტურას, იგი მხოლოდ ადგენს, რომ ფედერალური მთავრობა შედგება ფედერალური კანცლერისა და ფედერალური მინისტრებისაგან (მუხლი 62) და კანცლერი ნიშნავს ერთ-ერთ მინისტრს თავის მოადგილედ (მუხლი 69, აბზაცი 1).

მთავრობის ფორმირების წესი განხილულია ძირითადი კანონის 63-ე და 64-ე მუხლებში, მაგრამ ისინი სრულ სურათს არ იძლევა, ვინაიდან აქ მთავრობის ფორმირება არ არის წარმოდგენილი როგორც პოლიტიკური პროცესი. მხოლოდ ძირითადი კანონის ერთ მუხლში, რომელიც პარტიების არსებობას ითვალისწინებს, დეკლარირებულია იდეა იმის თაობაზე, რომ პარტიები მონაწილეობენ ხალხის პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბებაში (მუხლი 21, აბზაცი 1). სწორედ არჩევნების შედეგებში გამოხატული ხალხის ნება განსაზღვრავს ქვეყნის მმართველ პარტიას მანდატების უმრავლესობით ბუნდესტაგში და აქედან გამომდინარე, მოპოვებული უპირატესობით ფედერალური კანცლერის კანდიდატურისა და მთავრობის შემადგენლობის მხარდაჭერის საქმეში, იქნება ეს ერთპიროვნული თუ პარტიების კოალიციური შეთანხმების შედეგი.

საქმე ის გახლავთ, რომ ნახევარსაუკუნოვანი ისტორიის მანძილზე, დღემდე არსებული არც ერთი ფედერალური მთავრობის ფორმირება არ მომხდარა პარტიებს შორის წინასწარი შეთანხმებების გარეშე. სწორედ ამ გზით წყდება კანცლერის კანდიდატურის და კაბინეტის პერსონალური შემადგენლობის საკითხი. მაგრამ მთავარი ის არის, რომ პოლიტიკური პარტიების კოალიციური შეთანხმებები, რომლებიც მთავრობის ფორმირების პროცესზე თავის გაელენას ახდენს, არ შეიძლება არ ითვალისწინებდეს მის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს.

ფორმალური რეალობა კი ამგვარია: ბუნდესტაგის მონაწილეობა მთავრობის ფორმირებაში მხოლოდ კანცლერის არჩევით შემოიფარგლება, მინისტრების დანიშვნაში კი იგი არ მონაწილეობს. ასეთი მექანიზმი განსხვავდება საპარლამენტო რესპუბლიკებში მთავრობის ფორმირების დამკვიდრებული წესისაგან და ალბათ ამიტომ გერმანიაში მთავრობას კანცლერის კაბინეტსაც უწოდებენ.

ბუნდესტაგისადმი მთავრობის დამოკიდებულება, პირველ რიგში, მთავრობის ფორმირების წესთან არის დაკავშირებული, რამდენადაც გადაწყვეტილებას ფედერალური კანცლერის არჩევის თაობაზე ღებულობს იგი. გარდა ამისა, ფედერალური კანცლერისა და მთლიანად ფედერალური მთავრობისათვის საპარლამენტო პასუხისმგებლობა და მასთან უშუალოდ დაკავშირებული სამართ-

ლებრივი შედეგები ჭეშმარიტ მნიშვნელობას მხოლოდ მაშინ იძენს, როდესაც ბუნდესტაგი უნდობლობას უცხადებს მოქმედი მთავრობის მეთაურს – კანცლერს და მასთან ერთად მთელ მთავრობას, აირჩიეს რა ახალ ფედერალურ კანცლერს.

ფედერალური მთავრობის უმნიშვნელოვანესი უფლებამოსილებაა საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელება და ბუნდესტაგის თანხმობით ცალკეულ საკითხებზე კანონის ძალის ბრძანებულებების გამოცემა, აგრეთვე ბიუჯეტში ახალი ხარჯების გათვალისწინების შესაძლებლობა. ამას გარდა, მის კომპეტენციაში შედის კანონების შესასრულებლად დადგენილებების მიღება. იგი უფლებამოსილია მოსთხოვოს ქვეყნის ტერიტორიაზე მოქმედ ყველა დაწესებულებას, მათ შორის მიწების სამთავრობო დაწესებულებებს მისთვის აუცილებელი დოკუმენტების წარმოდგენა.

ძირითადი კანონის 83-ე მუხლის თანახმად, ფედერაციის სუბიექტები ფედერალურ კანონებს ასრულებენ როგორც თავისას, დამოუკიდებლად, რისთვისაც ისინი არეგულირებენ ხელისუფლების ორგანიზაციას და ადმინისტრაციულ პროცესს. ასეთ შემთხვევაში ფედერალურ მთავრობას, ბუნდესრატის თანხმობით, შეუძლია გამოსცეს ზოგადი ადმინისტრაციული მითითებანი (მუხლი 84, აბზაცი 2). ფედერალური მთავრობა ზედამხედველობას ახორციელებს, რათა მიწებმა უზრუნველყონ ფედერალური კანონების შესრულება მოქმედი სამართლის შესაბამისად. ამ მიზნით ფედერალურ მთავრობას შეუძლია მიწების უმაღლეს ორგანოებში წარგზავნოს თავისი რწმუნებულები, რაც შეეხება, მიწების დაქვემდებარებულ ობიექტებს, აქ რწმუნებულების წარგზავნა ხდება მიწის ხელმძღვანელობის თანხმობით, ხოლო თანხმობაზე უარის შემთხვევაში – ბუნდესრატის თანხმობით.

შემდგომ, კონსტიტუციურ მოთხოვნათა თანახმად, თუ არ აღმოიფხვრება ნაკლოვანებები, რომელსაც ფედერალური მთავრობა გამოავლენს ადგილებზე ფედერალური კანონების შესრულებასთან დაკავშირებული შემოწმებების შედეგად, მაშინ ფედერალური მთავრობის ან შესაბამისი მიწის ხელისუფალთა წინადადების თანახმად, ბუნდესრატი დაადგენს, დაარღვია თუ არა მიწის სახელისუფლო ორგანომ სამართლის ნორმა. ბუნდესრატის აღნიშნული გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოში. ფედერალური კანონით, რომელიც აგრეთვე საჭიროებს ბუნდესრატის თანხმობას, ფედერალურ მთავრობას შეიძლება მიენიჭოს უფლებამოსილება, ფედერალური კანონების შესასრულებლად განსაკუთრებული შემთხვევებისათვის გამოსცეს ცალკეუ-

ლი მითითებები. ისინი უნდა გაეგზავნოს მიწების უმაღლეს ორგანოებს, გარდა იმ შემთხვევებისა, რომელთაც ფედერალური მთავრობა სასწრაფოდ მიიჩნევს.

ამასთან, კონსტიტუცია (მუხლი 85, აბზაცი 3) ცალსახად ადგენს, რომ მიწის ორგანოები ემორჩილებიან ფედერაციის უმაღლესი კომპეტენტური ორგანოების მითითებებს. ასეთი მითითებები გადაეცემა მიწების უმაღლეს უწყებებს, გარდა შემთხვევებისა, რომელიც ფედერალურ მთავრობას სასწრაფოდ მიაჩნია. მითითებების შესრულება უნდა უზრუნველყონ მიწების უმაღლესმა უწყებებმა.

ჩვენ ზემოთ შევეხეთ, ფედერალური კანონების შესრულებაზე, ფედერალური მთავრობის მიერ მიწების სახელისუფლო ორგანოებისადმი ზედამხედველობისა და მითითებების მექანიზმით მართვის ფუნქციის განხორციელებას და ამასთან დაკავშირებით ბუნდესრატთან კონსტიტუციური ნორმებით დარეგულირებულ მის ურთიერთობას. ფედერალური მთავრობის უფლებამოსილებების განვრცობა ხდება აგრეთვე ბუნდესტაგთან დარეგულირებული ურთიერთობებით. მთავრობა ბუნდესტაგთან შეთანხმებით წყვეტს დავებს, რომლებიც ქვემდგომი ორგანოების უფლებამოსილებებს ეხება მმართველი აქტების მიღებასთან დაკავშირებით. მმართველობის სფეროში თავის აქტებს მთავრობა გამოსცემს სამეურნეო და სოციალურ სფეროებში ურთიერთობის მოწესრიგების მიზნით. ყველაზე მნიშვნელოვანი „დათმობა“, რა თქმა უნდა, საერთო საქმის ინტერესებიდან გამომდინარე, რომელსაც კონსტიტუცია ფედერალური მთავრობის მიმართ ბუნდესტაგს აკისრებს, ეს არის დელეგირებული საკანონმდებლო უფლება იმ საკითხებზე, რომლებიც ფედერალური მთავრობის კომპეტენციას განეკუთვნება.

კონსტიტუციის თანახმად, ფედერალურ მთავრობას ან მინისტრს კანონით შეიძლება მიეცეს უფლება გამოსცეს ნორმატიული დადგენილება. ამასთან, კანონით განსაზღვრული უნდა იყოს მინიჭებული უფლებამოსილების შინაარსი, მიზანი და მოცულობა. ყოველ დადგენილებაში საგანგებოდ უნდა იყოს მითითებული მისი სამართლებრივი საფუძველი, ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ კანონი ითვალისწინებს უფლებამოსილების შემდგომი გადაცემის შესაძლებლობას, მაშინ ასეთი გადაცემისათვის საჭიროა ნორმატიული ხასიათის დადგენილების მიღება (მუხლი 80, აბზაცი 1). აღნიშნულიდან გამომდინარე, დღეს ფედერალურ მთავრობას ხელთ ქვეყნის მართვის უმნიშვნელოვანესი სადავეები უპყრია, ვინაიდან მას კანონების ცხოვრებაში გატარების თაობაზე თუ კერძო რეგლამენ-

ტაციების სახით, მიკუთვნებული აქვს ნორმატიული აქტების გამოცემის უფლება. თუმცა, ისიც უნდა ითქვას, რომ ფედერალურ მთავრობას ან მინისტრს ასეთი დადგენილების გამოქვეყნებისათვის ბუნდესრატის უმრავლესობის თანხმობა ესაჭიროება, ხოლო შესწორებების არსებობისას – მათი აუცილებელი გათვალისწინება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, იგი გამოქვეყნებას არ ექვემდებარება და მაშასადამე, არც მის ამოქმედებაზე შეიძლება საუბარი.

სხვა მხრივ ფედერალური მთავრობა თავად საზღვრავს საკუთარ რეგლამენტს, რომელიც აწესრიგებს ფედერალური კანცლერის უფლებამოსილების, მისი შენაცვლების, ფედერალური მინისტრების უფლება-მოვალეობების, მთავრობის საქმიანობის ორგანიზაციულ საკითხებს. თუმცა გასათვალისწინებელია ერთი მნიშვნელოვანი დათქმა იმის თაობაზე, რომ რეგლამენტის ამოქმედებისათვის საჭიროა იგი მოწონებულ იქნეს ფედერალური პრეზიდენტის მიერ. ვფიქრობთ, ინტერესმოკლებული არ უნდა იყოს საკითხი რეგლამენტის მნიშვნელობის თაობაზე სწორედ გერმანული ორგანიზებულობის ფონზე, მისივე უმაღლესი დონის გარანტიის თვალსაზრისით. შეიძლება პირდაპირ ითქვას, რომ გერმანიის სახელმწიფო მმართველობაში არსებული სტაბილურობის განმსაზღვრელი ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფაქტორი მისი უმაღლესი ორგანოების შინაგანი მოწესრიგებულობაა. აქ წინასწარ ყველაფერი ისეა შეჯგურებული, რომ ძალზე იშვიათად იცვლება თამაშის წესები. მაგალითად, მთავრობა დღესაც 1951 წელს მიღებული რეგლამენტით მოქმედებს, რომლის ახლებური რედაქცია მხოლოდ 1987 წელს განხორციელდა, ბუნდესრატის 1952 წლის რეგლამენტმა 1986 წელს განიცადა რიგი ცვლილებები, ხოლო ბუნდესრატში 1988 წელს რედაქტირებული 1966 წლის რეგლამენტი არეგულირებს შიდა ორგანიზაციულ საქმიანობას.

8-2. კანცლერი - მთავრობის მეთაური

როგორც ითქვა, ფედერალური მთავრობა ერთიანი გუნდია – ფედერალური კანცლერისა და ფედერალური მინისტრებისაგან შემდგარი. კონსტიტუციის თანახმად, განუზომლად დიდია გერმანიის სახელმწიფო მართვის მექანიზმში ფედერალური კანცლერის როლი, როგორც ფაქტობრივი სახელმწიფო მეთაურისა. რეალურად მისგან მოდის მნიშვნელოვანი ნაწილი მარეგულირებელი აქტებისა, რომელთა ნაწილს იგი გამოსცემს უშუალოდ. ამასთან, მისი

გადადგომა ნიშნავს მთავრობის მთელი შემადგენლობის გადადგომას. საომარი მდგომარეობის გამოცხადებისთანავე შეიარაღებული ძალების ხელმძღვანელობა გადადის ფედერალური კანცლერის ხელში. ყოველივე აღნიშნულის გამო, ფედერალური კანცლერი სახელმწიფოს ფაქტობრივ მეთაურად გვევლინება, ხოლო თავად გერმანიას ხშირად „კანცლერის რესპუბლიკად“ მოიხსენიებენ.

სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში ფედერალური კანცლერის ძლიერი ფიგურა განპირობებულია მის კომპეტენციაში ჩადებული დირექტიული უფლებებით. იმარჯვებს კანდიდატი ფედერალური კანცლერის არჩევნებში და მისი პირველი ნაბიჯებიდანვე იწყებს მოქმედებას მისი დირექტიული კომპეტენცია: იგი ერთპიროვნულად ღებულობს გადაწყვეტილებას მინისტრთა კაბინეტის რაოდენობრივ შემადგენლობაზე; მხოლოდ მას აქვს უფლება შეარჩიოს კაბინეტის პერსონალური შემადგენლობა, წარუდგინოს პრეზიდენტს წინადადება მინისტრის დანიშვნისა თუ განთავისუფლების თაობაზე; განსაზღვრავს მთავრობის პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს და მის ფუნქციურ და ორგანიზაციულ ჩარჩოებში წარმართავს მთელი აღმასრულებელი სისტემის საქმიანობას.

ფედერალური კანცლერის უფლებამოსილებები იყოფა შინაგან – მთავრობის შიგნითა საქმიანობის და გარეგან – ხელისუფლების სხვა კონსტიტუციური ორგანოებისადმი მიმართულ უფლებამოსილებებად. პირველ მათგანს მიეკუთვნება მთავრობის ფორმირების უფლება; პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა; სამთავრობო საქმიანობის პროცედურების წარმართვა, საერთო ხელმძღვანელობა და კონტროლი. მეორე – ყველა ამ უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით – ითვალისწინებს პრეზიდენტთან, ბუნდესტაგთან და ბუნდესრატთან უფლებრივ მიმართებებს.

„ფედერალურ კანცლერს კამათის გარეშე ირჩევს ბუნდესტაგი ფედერალური პრეზიდენტის წინადადებით“ (მუხლი 63, აბზაცი 1) – ასეა ნათქვამი გერმანიის ძირითად კანონში, მაგრამ მთლიანად ამ მუხლის არსში და კანცლერის არჩევის მექანიზმში გარკვევის შედეგად დავრწმუნდებით, რომ ამ მუხლის იმპერატიული კილო აბსოლუტურად არ შეეფერება მის რეალურ მნიშვნელობას და საერთოდ საქმე არც ისე ცალსახა და მარტივია, თქვენ წარმოიდგინეთ, კანდიდატურის დასახელების ინიციატორის თვალსაზრისითაც. ბუნდესტაგი თავის დამოკიდებულებას პრეზიდენტის მიერ წარმოდგენილი კანდიდატის მიმართ გამოხატავს კენჭისყრის შედეგებში. იმ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტის კანდიდატმა პირველსავე ტურში გამარჯვება ვერ მოიპოვა, ამ „უკამათო“ კენჭისყრამ შესაძლოა სულ სხვაგვარი, ძალზე მწვავე კამათი გამოიწვიოს ხე-

ლისუფლებების შტოებს შორის. ამდენად, პრეზიდენტისათვის კონსტიტუციით მინიჭებული ზემოთ აღნიშნული ინიციატივა კანცლერის კანდიდატის შერჩევასთან დაკავშირებით, ერთგვარად ალბათურია და იგი შეიძლება ბუნდესტაგის ხელში გადავიდეს. ისევ კონსტიტუცია მოვიშველიოთ: „არჩეულად ჩაითვლება ის პირი, ვინც მოაგროვებს ბუნდესტაგის წევრთა ხმების უმრავლესობას. არჩეული პირი თანამდებობაზე დაინიშნება ფედერალური პრეზიდენტის მიერ“ (მუხლი 63, აბზაცი 2). საპირისპირო შედეგის პირობებში ძირითადი კანონი უშვებს ინიციატივის აღნიშნულ გადაწყველებას, როცა ადგენს: „თუ შემოთავაზებული პირი არ იქნება არჩეული, ბუნდესტაგს შეუძლია საარჩევნო ტურის შემდეგი 14 დღის განმავლობაში აირჩიოს ფედერალური კანცლერი თავისი წევრების ხმების უმრავლესობით“ (მუხლი 63, აბზაცი 3).

თუ დროის ამ მონაკვეთში, მეორე ცდის შემდეგაც, კანცლერის არჩევა არ მოხდა, დაუყოვნებლივ ტარდება ახალი საარჩევნო ტური, რომელზეც არჩეულად ჩაითვლება ის პირი, ვინც მიიღებს მეტ ხმას. ასეა ნათქვამი კონსტიტუციის 63-ე მუხლის მეოთხე აბზაცში, მაგრამ საქმე ასე მარტივად რომ არ წარმოიდგინება და ეს ნორმაც რომ ალბათურია, ეს იქვე მოცემული დათქმებით დასტურდება: „თუ არჩეული პირი მოაგროვებს ბუნდესტაგის წევრთა ხმების უმრავლესობას, ფედერალური პრეზიდენტი მოვალეა დანიშნოს იგი თანამდებობაზე არჩევიდან 7 დღის განმავლობაში. ვინაიდან ახალ საარჩევნო ტურში დასაშვებია პრეზიდენტისა და ბუნდესტაგის მიერ დასახელებული კანდიდატების დაპირისპირება, არც ის არის გამორიცხებული, რომ იგი გადაიზარდოს პრეზიდენტისა და ბუნდესტაგის დაპირისპირებაში. იქნებ არც მივიდეს საქმე აქამდე, რამდენადაც ამ შემთხვევაში კანონმდებელი პრეზიდენტს აკუთვნებს გარკვეულ უპირატესობას. დათქმის ზემოთ მოტანილი ნაწილი თუ ერთნაირ პირობებში აყენებს ორივე სუბიექტის კანდიდატს, მისი მეორე ნაწილი უდავოდ გამოკვეთს პრეზიდენტის გადამწყვეტ როლს ასეთ ვითარებაში. რა თქმა უნდა, ყველაფერი უკვე მასზეა დამოკიდებული, რამდენადაც კონსტიტუცია მას აკუთვნებს გადაწყვეტილების მიღების უფლებას, რაკი ადგენს, რომ „თუ არჩეული პირი ვერ მოაგროვებს ამ უმრავლესობას, მაშინ ფედერალურ პრეზიდენტს შეუძლია 7 დღის განმავლობაში ან დანიშნოს იგი თანამდებობაზე ან დაითხოვოს ბუნდესტაგი“ შედეგი ცხადი ან თითქმის ცხადია: თუ „არჩეული პირი“ მისი კანდიდატია – ყველაფერი რიგზეა, ხოლო თუ იგი ბუნდესტაგის კანდიდატურაა, შეიძლება კანცლერის კანდიდატურის განხილვა-დამტკიცება ბუნდესტაგის ახალარჩეული შე-

მადგენლობის საქმე გახდეს. მაგრამ იყენებს რა სიტუაციის შეფასების თავის პრეროგატივას, პრეზიდენტს უნდა ახსოვდეს, რომ ბუნდესტაგის დათხოვა „უმცირესობის კანცლერის“ დანიშვნის ალტერნატივაა და განიხილება როგორც უკიდურესი საშუალება იმ შემთხვევისათვის, როდესაც სრულიად აშკარაა, რომ ასეთი კანცლერის მიერ ქმედითუნარიანი მთავრობის ფორმირება შეუძლებელია.

ფედერალური კანცლერი ფიცს დებს ბუნდესტაგის წინაშე, იმავე ტექსტით, რომელიც ძირითადი კანონის 56-ე მუხლშია მოცემული, როგორც ფედერალური პრეზიდენტის ფიცი. არადა, მინისტრების მიერ მათი გამოყენების გამოც, უფრო სწორი იქნებოდა თანამდებობრივი ფიცი გვეწოდებინა. ფიცის დადება ხდება ნებაყოფლობით, დანიშვნის შემდეგ. თუმცა რაღა ნებაყოფლობაზეა ლაპარაკი, როცა კანცლერის უარს ფიცის დადებაზე შეიძლება მოჰყვეს ფედერალური პრეზიდენტის გადაწყვეტილება მისი დათხოვნის თაობაზე. მართალია, ასეთს ადგილი არასოდეს ჰქონია, მაგრამ პრეზიდენტს ასეთი უფლება გააჩნია.

ფედერალური მინისტრები ინიშნებიან და თავისუფლდებიან ფედერალური პრეზიდენტის მიერ ფედერალური კანცლერის წარდგინებით. ფედერალური კანცლერისა და მინისტრების მდგომარეობა მეტწილად იდენტურია: მათი უფლებამოსილება იწყება კანცლერის მიერ ფიცის დადებით და გრძელდება ახალი მოწვევის ბუნდესტაგის უფლებამოსილების დადასტურების შემდეგაც – ფედერალური პრეზიდენტის თხოვნით, ფედერალური კანცლერისადმი, ხოლო პრეზიდენტის ან კანცლერის თხოვნით, ფედერალური მინისტრებისადმი, მთავრობის ახალი შემადგენლობის ფორმირებამდე. ამასთან, კანცლერს, ისევე როგორც ფედერალურ მინისტრს, უფლება არა აქვს შეითავსოს სხვა ანაზღაურებადი თანამდებობა, მისდევდეს რაიმე ხელობას და ახორციელებდეს პროფესიულ საქმიანობას, შედიოდეს მოგებაზე ორიენტირებული საწარმოს ხელმძღვანელობაში, ხოლო ბუნდესტაგის თანხმობის გარეშე – არც სამეთვალყურეო საბჭოს შემადგენლობაში (მუხლი 66). განსხვავება კი იმაშია, რომ უნდობლობის ვოტუმს მინისტრების მიმართ კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს, ხოლო კანცლერის მიმართ გამოცხადებული უნდობლობა მთავრობის მთელი შემადგენლობისადმი უნდობლობის ტოლფასია და იწვევს მთავრობის გადადგომას საერთოდ. ეს მექანიზმი კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს კანცლერის განსაკუთრებულ პასუხისმგებლობას მთელი სამთავრობო გუნდის გამო.

უმრავლეს ქვეყნებში მთავრობისადმი ურთიერთობაში უნდობლობის ე.წ. დესტრუქციული ვოტუმი გამოიყენება. იგი შედარებით

რბილი პროცედურული აქტია, მაგრამ ხშირად დროში გაწეილი, ვინაიდან ჯერ გადაყენება ხდება და შემდეგ ახალი კანდიდატურების განხილვა-არჩევნები.

გერმანიის ძირითადმა კანონმა მთავრობის სტაბილურობის განმაპირობებელი რამდენიმე ნორმა-გარანტია გაითვალისწინა, რომელიც როგორც აღვნიშნეთ, ერთგვარად ზრდის პრეზიდენტის როლს. ბუნდესტაგსა და მთავრობას შორის არსებული უნდობლობის პირობებში ჩვეულებრივი, ნეგატიური კენჭისყრის ნაცვლად აქ შემოდის „კონსტიტუციური ვოტუმის“ იდეა, რომლის არსიც, კონსტიტუციიდან გამომდინარე იმაში მდგომარეობს, რომ ბუნდესტაგს შეუძლია უნდობლობა გამოუცხადოს ფედერალურ კანცლერს თავისი წევრების უმრავლესობის მიერ მისი შემცველელის არჩევისა და პრეზიდენტისადმი თხოვნის გზით – გაათავისუფლოს დაკავებული თანამდებობიდან ფედერალური კანცლერი. პრეზიდენტი უბრალოდ მოვალეა დააკმაყოფილოს ბუნდესტაგის უმრავლესობის თხოვნა და დანიშნოს არჩეული პირი თანამდებობაზე. თუმცა ამ დროს ბუნდესტაგის მიერ დაცული უნდა იყოს კონსტიტუციური მოთხოვნა იმის თაობაზე, რომ უნდობლობის გამოხატვის შესახებ შემოსული წინადადებიდან ფედერალური კანცლერის შემცველელის არჩევამდე უნდა გავიდეს არანაკლებ 48 საათისა (მუხლი 67).

ეს რომ ასეთი ცალსახა მექანიზმის სახით არ არსებობდეს, გერმანია, სხვა ქვეყნების მსგავსად, ხშირი სამთავრობო ციხე-ციხელების სენით იქნებოდა შეპყრობილი. საქმე ის არის, რომ კონსტიტუცია ფედერალურ კანცლერსაც აძლევს ბუნდესტაგზე ზემოქმედების საშუალებას. ფედერალურ კანცლერს შეუძლია ბუნდესტაგის წინაშე დააყენოს თავისი და, მაშასადამე, მთავრობის ნდობის საკითხი, მაშინ, როდესაც იგი ვერ დებულობს ამ უკანასკნელის მხარდაჭერას ბიუჯეტის პროექტთან ან სამთავრობო პროგრამებთან დაკავშირებით. აქ უკვე ამუშავდება კონსტიტუციის 68 მუხლი, რომლის თანახმად, თუ ფედერალური კანცლერის განცხადებას მისთვის ნდობის გამოხატვის შესახებ, მხარს არ დაუჭერს ბუნდესტაგის წევრთა უმრავლესობა, ფედერალურ პრეზიდენტს შეუძლია ფედერალური კანცლერის წინადადებით დაითხოვოს ბუნდესტაგი 21 დღის განმავლობაში. თუმცა, აქვე დადგენილია, რომ დათხოვნის უფლება ძალას კარგავს როგორც კი ბუნდესტაგი თავისი წევრების უმრავლესობით აირჩევს სხვა ფედერალურ კანცლერს. აღნიშნული მუხლის მე-2 აბზაცი, წინა მუხლის მსგავსად ადგენს ნდობის გამოხატვის განცხადებიდან კენჭისყრამდე 48 საათიან შუალედის აუცილებლობას.

მთელი ამ რთული პროცედურების ერთობლიობას თავის შუქჩრდილები გააჩნია თეორიული საფუძვლებისა და პრაქტიკული განხორციელების თვალსაზრისით. ყველაზე მნიშვნელოვანი დადებითი მხარე სწორედ კონსტრუქციულობაა ასეთი ვოტუმისა, რომელიც ერთი მხრივ, უნდობლობას და მეორე მხრივ, ნდობას ისე უპირისპირებს ერთმანეთს საბოლოო ჯამში ნდობის სასარგებლოდ, რომ ადგილი არა აქვს ვაკუუმის წარმოქმნას აღმასრულებელ ხელისუფლებაში. უმრავლესობის მხარდაჭერა დამტკიცებისას მით უფრო, რომ კანდიდატურაც მათგან მოდის, მომავალი საქმიანობის გარანტიასაც ნიშნავს – „მჯობნის მჯობნი“ თუ არ დაილია. ამ პროცედურის უპირატესობა მის კომპაქტურობაშია, მაგრამ სწორედ პროცედურულად მისი ამოქმედება საკმაოდ რთულია. იგი საჭიროებს ოპოზიციური ძალების კონსოლიდაციას ძალაუფლებით ხელდამშვენებულ კანცლერს დაპირისპირებული კანდიდატის გარშემო. ისე მთავრობის სტაბილურობა ორივე შემთხვევაში მყარ უმრავლესობაზე დამოკიდებული. ოღონდაც ეს არის, „კონსტრუქციული ვოტუმის“ დროს ოპოზიციის „გამბედაობის“ ხარისხია მეტად დაბალი. ალბათ ამიტომ კონსტიტუციის მიღებიდან ნახევარი საუკუნის მანძილზე ეს ვოტუმი მხოლოდ ორჯერ იქნა გამოყენებული: 1972 წელს – ბრანდტმა შეინარჩუნა კანცლერობა და 1982 წელს შმიდტი კოლმა შეცვალა, რომელმაც შემდეგ ერთი წლით გადააჭარბა კონრად ადენაუერის კანცლერობის 15 წლიან რეკორდს. ესეც ალბათ თავად კონსტრუქციული ვოტუმის დამსახურება უნდა იყოს, თუ მისი ამოქმედების საჭიროებაზე უფრო მაღლა დგება ამ ნორმათა პროფილაქტიკური ფუნქცია.

და საერთოდ, ობიექტური შეფასების თვალსაზრისით, ჩვენი აზრით, მნიშვნელოვანი ფაქტორია ის, თუ რომელი სუბიექტის მიერ წამოყენებული კანცლერი ხდება უნდობლობის ობიექტი ან ნდობის სუბიექტი. მიგვაჩნია, როცა ფედერალური პრეზიდენტის პირადი პოზიციიდან ამოდის გადაწყვეტილება, ამის უგულვებელყოფა ნამდვილად არ შეიძლება. მთლიანობაში კი ნდობა-უნდობლობის მექანიზმები გერმანულ კონსტიტუციონალიზმში უდავოდ ახდენს ზეგავლენას ურთიერთზე და ერთობლიობაში აწონასწორებს ხელისუფლების შტოთა ურთიერთობას, მიუხედავად იმისა, რომ გერმანულ საპარლამენტო პრაქტიკაში მათ მეტწილად პროფილაქტიკური დატვირთვა ენიჭებათ.

8-3. მთავრობის სტრუქტურა და კომპეტენცია

ფედერალური მთავრობის შიდა ორგანიზაციის სამართლებრივ ბაზას ამკვიდრებს ძირითადი კანონის 65-ე მუხლი, რომლის თანახმად ფედერალური კანცლერი განსაზღვრავს პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს და კისრულობს პასუხისმგებლობას მათ გამო. ამ ძირითადი მიმართულებების ფარგლებში თითოეული ფედერალური მინისტრი დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით წარმართავს თავისი საკურაციო დარგისა თუ სფეროს საქმიანობას. ბევრი სხვა ქვეყნისაგან განსხვავებით, სადაც შეზღუდულია მთავრობის წევრის ინდივიდუალურობა ამა თუ იმ საკითხთან საკუთარი პოზიციის თაობაზე, გერმანული კონსტიტუცია უშვებს ასეთს და იქვე, თავადვე აწესრიგებს აღნიშნულ ვითარებას, როცა აკანონებს, რომ ფედერალურ მინისტრებს შორის აზრთა სხვადასხვაობის შემთხვევაში გადაწყვეტილებას იღებს ფედერალური მთავრობა.

ფედერალური მთავრობის შინაგანი მოწყობის საკითხის ჩარჩოებში უმთავრესია კომპეტენციის განაწილება ფედერალურ კანცლერს, მთლიანად მთავრობასა და ფედერალურ მინისტრებს შორის. აქ, როგორც იტყვიან, ყველას თავის ადგილი აქვს მიჩენილი, საკურაციო სფერო თუ მიმართულება. როგორც გამონაკლისი, მხოლოდ ფედერალურ კანცლერს შეუძლია ერთგვარად შეითავსოს, უფრო სწორად საჭიროებიდან გამომდინარე, თავის თავზე აიღოს ერთი რომელიმე სამინისტროს საკითხების მოგვარება საერთო ხელმძღვანელობის ფორმით, მაგრამ ეს არ უნდა იყოს მისი უმთავრესი ფუნქციის საზიანოდ და საერთოდ კანცლერი არ უნდა გადაიტვირთოს ლოკალური სამთავრობო ამოცანებით.

ფედერალური მთავრობის ორგანიზაცია და საქმიანობა რეგულირდება ძირითადი კანონით; ბუნდესტაგის 1952 წლის რეგლამენტით – 1986 წლის ახალი რედაქციით; ფედერალური მთავრობის 1951 წლის რეგლამენტით – 1987 წლის რედაქციით.

მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს მთავრობის სტრუქტურისა და მისი რიცხოვნობის მარეგლამენტირებელი აქტი და ფედერალურ კანცლერს ამ საკითხში აბსოლუტური თავისუფლება გააჩნია, პრაქტიკა ადასტურებს, რომ არც ერთ შემთხვევაში ფედერალური სამინისტროების რიცხვი 20-ზე მეტი არ ყოფილა.

ამჟამად გერმანიაში ფუნქციონირებს შემდეგი ფედერალური სამინისტროები: საგარეო საქმეთა; შინაგან საქმეთა; იუსტიციის; ფინანსების; ეკონომიკის; თავდაცვის; სურსათის, სოფლისა და სატყეო მეურნეობის; შრომისა და სოციალური საკითხების; ოჯახისა და მოხუცებულთა საქმეების; ქალთა და ახალგაზრდობის საქმეებ-

ის; ჯანმრთელობის; ტრანსპორტის; ეკოლოგიის; ფოსტისა და ტელეკომუნიკაციების; ადმინისტრაციულ-არქიტექტურული გეგმარებისა და საქალაქო მშენებლობის; გამოკვლევებისა და ტექნოლოგიების; განათლების და მეცნიერების.

სამთავრობო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულების ადრესატები სწორედ ფედერალური მინისტრები არიან. უდავოდ გასათვალისწინებელია, რომ მინისტრი ორმაგ ფუნქციას ასრულებს. იგი არა მხოლოდ სამინისტროს ხელმძღვანელია, არამედ მთავრობის წევრიცაა. ეს კი მის პოლიტიკურ სტატუსს სამართლებრივზე მაღლა აყენებს.

რაც შეეხება ფედერალური მინისტრების დამოკიდებულებას პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებებისადმი, ფედერალური მთავრობის რეგლამენტის თანახმად, თუ რომელიმე მათგანი მიიჩნევს, რომ საჭიროა უფრო ფართო განმარტება ან საერთოდ არ იზიარებს მიმდინარე პოლიტიკის კურსს, მან შესაბამისი არგუმენტები უნდა მოახსენოს ამის თაობაზე ფედერალურ კანცლერს და სთხოვოს მას აღნიშნული საკითხების მოგვარება. თუ ფედერალურ კანცლერს არ სურს მინისტრის განსხვავებული პოზიციის გათვალისწინება, მაშინ ამ უკანასკნელმა უარი უნდა თქვას თავის შენიშვნებზე, თუ არადა უნდა გადადგეს დაკავებული თანამდებობიდან. იმ შემთხვევაში, თუ განსხვავებული აზრი გააჩნია ფედერალურ მინისტრთა გარკვეულ ჯგუფს, საკითხი წყდება ფედერალური მთავრობის მიერ.

სამინისტროების საქმიანობა, ზემოთ აღნიშნული აქტების გარდა ფედერალური კანონების მთელი პაკეტით რეგულირდება. კერძოდ, 1953 წლის კანონით მინისტრების შესახებ და კანონით მოსამსახურეთა შესახებ, რომლებმაც შემდეგ მნიშვნელოვანი ცვლილებადამატებები განიცადეს, აგრეთვე 1974 წლის კანონით საპარლამენტო სტატუს-მდივნების სამართალურთიერთობის შესახებ და 1975 წლის კანონი კომპეტენციის განაწილების შესახებ. ამ უკანასკნელმა დასაბამი მისცა ფედერალური მინისტრების საქმიანობის ახლებურ გამიჯვნას, რომელიც დღესაც ძალაშია.

ფედერალური მინისტრები არ არიან პასუხისმგებელი თავისი პოლიტიკური საქმიანობისათვის ბუნდესტაგის წინაშე. როგორც ითქვა, ნდობა-უნდობლობის დარტყმას თავის თავზე ღებულობს ფედერალური კანცლერი, ფორმალურია ფედერალური პრეზიდენტის ქმედებებიც მათ დანიშნვა-განთავისუფლებასთან დაკავშირებით. ამ დროს ფედერალურ მინისტრებს შეუძლიათ გარკვეული გავლენა მოახდინონ ფედერალურ პრეზიდენტზე, რამდენადაც პრეზიდენტის აქტების ქმედითობისათვის აუცილებელია ფედერალური კანცლერის ან კომპეტენტური ფედერალური მინისტრის კონტრასიგნაცია (მუხლი 58.).

მიუხედავად იმისა, რომ გერმანიის ძირითადი კანონი მინისტრს ცალსახად „თავისი დარგის საქმეებთან“ დაკავშირებით (მუხლი 65) მოიაზრებს, დროთა განმავლობაში გერმანულ მთავრობაში გამოჩნდნენ მინისტრები საქმიანობის განსაზღვრული დარგისა თუ სფეროს გარეშე. სწორედ განსაკუთრებული ფუნქციური დატვირთვის თანამდებობებია ე. წ. უპორტფელო მინისტრი და განსაკუთრებული დავალებების მინისტრი. უპორტფელო მინისტრების საქმიანობა მიმართულია მათ მონაწილეობაზე ფედერალური მთავრობის შინაგანი საქმიანობის კოორდინაციაზე. განსაკუთრებული დავალებების მინისტრი არსებობდა მრავალ მთავრობაში, როცა ფედერალური კანცლერი განსაზღვრულ მიმართულებაზე ხელმძღვანელობას ავალებდა ამ მიზნით საგანგებოდ დანიშნულ მინისტრს. დღეს ასეთად შეიძლება მივიჩნიოთ განვითარებად ქვეყნებთან ეკონომიკური თანამშრომლობის საკითხების მინისტრი. სამინისტროს მართვის პროცესში და ბუნდესტაგთან ურთიერთობაში ფედერალურ მინისტრს წარმოადგენენ შესაბამისი სტატუს-მდივნები.

მინისტრის მდგომარეობა დამოკიდებულია რამდენიმე ფაქტორზე: პირველ რიგში, იმ დარგისა თუ სფეროს მნიშვნელობაზე, რომელსაც იგი ხელმძღვანელობს; მეორე ფაქტორი – პირველიდან გამომდინარეობს და იმ საბიუჯეტო სახსრებს გულისხმობს, რომელსაც სამინისტრო ფლობს; მესამე – ინდივიდუალური ფაქტორია და მინისტრის პირად ავტორიტეტს უკავშირდება, როგორც იგი სარგებლობს ფედერალურ კანცლერსა და კოლეგებთან ურთიერთობაში. მესამე ფაქტორი, რა თქმა უნდა, ცვალებადი ხასიათისაა, რამდენადაც პიროვნულ პარამეტრებზეა დამოკიდებული.

მაგრამ, ვინაიდან ჩვენ მაინც სამინისტროების მდგომარეობა უფრო გვაინტერესებს, ზემოთ მოცემული სამინისტროების ჩამონათვალიდან საგანგებოდ უნდა გამოიყოს რამდენიმე და პირველ რიგში საგარეო საქმეთა სამინისტრო. საქმე ის არის, რომ ფედერალური კანცლერის მოადგილედ ჩვეულებრივ საგარეო საქმეთა მინისტრი ინიშნება და იგი ცვლის კანცლერს, თუ ასეთი საჭირო იქნება. ასეთი არაოფიციალური სტატუსი, რა თქმა უნდა, კიდევ უფრო ზრდის ამ სამინისტროს მნიშვნელობას. ამას ისიც ემატება, რომ ეს არ არის საგარეო საქმეთა სამინისტრო ტრადიციულ ჩარჩოებში მოქცეული გაგებით, იგი განაგებს გერმანიის საგარეო ამოცანების მთელ კომპლექსს.

თავდაცვის ფედერალური მინისტრი მშვიდობიან პირობებში მთავარსარდლობს კიდევ. მაგრამ ერთი მნიშვნელოვანი თავისებურება, რომელიც შემთავსებლობის შემზღვეველი კონსტიტუციური ნორმიდან გამომდინარეობს (მუხლი 66), ის არის, რომ თავდაცვის

ფედერალური მინისტრი არ შეიძლება იყოს კადრის სამხედრო პირი. შეიარაღებული ძალების ხელმძღვანელობის შესახებ დებულების გარდა არ არსებობს თავდაცვის სამინისტროს ამოცანებისა და შინაგანი ორგანიზაციის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ნორმებით დამკვიდრებული არანაირი განსაზღვრება. მისი სტრუქტურა შეიძლება მოწესრიგდეს კანონით.

იუსტიციის ფედერალური მინისტრი მოსამართლეთა შემრჩევ კომიტეტთან ერთად, რომელიც მიწების მინისტრებისა და ბუნდესტაგის მიერ არჩეული ამდენივე კომიტეტის წევრისაგან შედგება, წვეტს გერმანიის უმაღლესი სასამართლო ინსტანციის – ფედერალური სასამართლო პალატის მოსამართლეების დანიშვნის საკითხს (მუხლი 95, აბზაცი 2).

ფინანსთა ფედერალური მინისტრის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი უფლებამოსილებები მკაცრი კონტროლიორის ფუნქციებს აკისრებს მას. ძირითადი კანონი საკმაოდ ცხადად და ლაკონურად განსაზღვრავს: „ზეგემური და დაუგემავი ხარჯების გაღებაზე თანხმობა უნდა გასცეს ფინანსთა ფედერალურმა მინისტრმა. თანხმობა გაიცემა მხოლოდ გაუთვალისწინებელი და გადაუდებელი საჭიროების შემთხვევაში“ (მუხლი 112). მაგრამ, ამავე მუხლში ფინანსთა მინისტრის გარკვეული დამოუკიდებლობა დაფიქსირებული სწორედ ზეგემური და დაუგემავი ხარჯების აღკვეთისა თუ დაფინანსების თვალსაზრისით. ფედერალური მთავრობის რეგლამენტი კიდევ უფრო აფართოებს ფინანსთა მინისტრის უფლებამოსილებებს თავისი პოზიციის დაცვის ნაწილში.

თუ ფედერალური მთავრობა წვეტს ფინანსებთან დაკავშირებულ საკითხს ფინანსთა ფედერალური მინისტრის აზრის საწინააღმდეგოდ ან მისი მონაწილეობის გარეშე, მინისტრს შეუძლია გააპროტესტოს აღნიშნული გადაწყვეტილება. თუ პროტესტი განცხადებულია კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებთან დაკავშირებით, მაშინ ფედერალური მთავრობის შემდგომ სხდომაზე აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით იმართება ახალი კენჭისყრა. გადაწყვეტილების შესრულება, რომლის თაობაზეც პროტესტი განაცხადა ფინანსთა ფედერალურმა მინისტრმა, უნდა შეჩერდეს, თუ იგი ფინანსთა მინისტრის ან მისი მოადგილის დასწრებით ახალი კენჭისყრის დროს არ იქნება მხარდაჭერილი ფედერალურ მინისტრთან უმრავლესობის, მათ შორის ფედერალური კანცლერის მიერ. იგივე წესი მოქმედებს იმ შემთხვევაში, თუ იუსტიციის ფედერალური მინისტრი ან შინაგან საქმეთა ფედერალური მინისტრი კანონპროექტის, განკარგულების პროექტის ან ფედერალური მთავრობის ღონისძიების წინააღმდეგი არიან მოქმედ სამართალთან მათი შეუსაბამობის გამო.

ფედერალური მინისტრი არ შეიძლება იყოს კადრის სამხედრო პირი. შეიარაღებული ძალების ხელმძღვანელობის შესახებ დებულების გარდა არ არსებობს თავდაცვის სამინისტროს ამოცანებისა და შინაგანი ორგანიზაციის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ნორმებით დამკვიდრებული არანაირი განსაზღვრება. მისი სტრუქტურა შეიძლება მოწესრიგდეს კანონით.

იუსტიციის ფედერალური მინისტრი მოსამართლეთა შემრჩევ კომიტეტთან ერთად, რომელიც მიწების მინისტრებისა და ბუნდესტაგის მიერ არჩეული ამდენივე კომიტეტის წევრისაგან შედგება, წყვეტს გერმანიის უმაღლესი სასამართლო ინსტანციის – ფედერალური სასამართლო პალატის მოსამართლეების დანიშვნის საქმის (მუხლი 95, აბზაცი 2).

ფინანსთა ფედერალური მინისტრის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი უფლებამოსილებები მკაცრი კონტროლიორის ფუნქციებს აკისრებს მას. ძირითადი კანონი საკმაოდ ცხადად და ლაკონურად განსაზღვრავს: „ზუგემური და დაუგემავი ხარჯების გაღებაზე თანხმობა უნდა გასცეს ფინანსთა ფედერალურმა მინისტრმა. თანხმობა გაიცემა მხოლოდ გაუთვალისწინებელი და გადაუდებელი საჭიროების შემთხვევაში“ (მუხლი 112). მაგრამ, ამავე მუხლში ფინანსთა მინისტრის გარკვეული დამოუკიდებლობა დაფიქსირებული სწორედ ზუგემური და დაუგემავი ხარჯების აღკვეთისა თუ დაფინანსების თვალსაზრისით. ფედერალური მთავრობის რეკლამენტი კიდევ უფრო აფართოებს ფინანსთა მინისტრის უფლებამოსილებებს თავისი პოზიციის დაცვის ნაწილში.

თუ ფედერალური მთავრობა წყვეტს ფინანსებთან დაკავშირებულ საკითხს ფინანსთა ფედერალური მინისტრის აზრის საწინააღმდეგოდ ან მისი მონაწილეობის გარეშე, მინისტრს შეუძლია გააპროტესტოს აღნიშნული გადაწყვეტილება. თუ პროტესტი განცხადებულია კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებთან დაკავშირებით, მაშინ ფედერალური მთავრობის შემდგომ სხდომაზე აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით იმართება ახალი კენჭისყრა. გადაწყვეტილების შესრულება, რომლის თაობაზეც პროტესტი განაცხადა ფინანსთა ფედერალურმა მინისტრმა, უნდა შეჩერდეს, თუ იგი ფინანსთა მინისტრის ან მისი მოადგილის დასწრებით ახალი კენჭისყრის დროს არ იქნება მხარდაჭერილი ფედერალურ მინისტრთან უმრავლესობის, მათ შორის ფედერალური კანცლერის მიერ. იგივე წესი მოქმედებს იმ შემთხვევაში, თუ იუსტიციის ფედერალური მინისტრი ან შინაგან საქმეთა ფედერალური მინისტრი კანონპროექტის, განკარგულების პროექტის ან ფედერალური მთავრობის ღონისძიების წინააღმდეგი არიან მოქმედ სამართალთან მათი შეუსაბამობის გამო.

აწინა. ყოველი ასეთი შემთხვევის შესახებ უნდა ეცნობოს ლანდტაგს.

ქვემო საქსონიის კონსტიტუცია სრულად იყენებს საპარლამენტო მმართველობის სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელ ხელისუფლების შტოთა შორის ურთიერთობის გამაწონასწორებელ მექანიზმებს. თუ მთავრობის დამტკიცება არ მოხდება 21 დღის განმავლობაში ახლად შეკრებილი ლანდტაგის მიერ ან მთავრობის გადადგომის შემდეგ, მაშინ ლანდტაგი შემდგომი 14 დღის ფარგლებში განიხილავს საკითხს თვითდათხოვნის შესახებ. თუ ეს წინადადება ვერ მიიღებს წვერთა ხმების უმრავლესობას, მაშინ დაუყოვნებლივ ტარდება მთავრობის თავმჯდომარის ახალი არჩევნები, არჩეულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელიც მიიღებს ხმების უმრავლესობას. მთავრობის ფორმირების შემდგომი პროცედურა გამოირიცხავს ლანდტაგის მონაწილეობას. მთავრობის თავმჯდომარე ნიშნავს მთავრობის სხვა წევრებს, მაგრამ ისინი ლანდტაგის დამტკიცებას არ ექვემდებარებიან.

ლანდტაგს, წევრების 1/3-ის შუამდგომლობით შეუძლია უნდობლობა გამოუცხადოს პრემიერ-მინისტრს. მაგრამ აქ მოქმედებს კონსტრუქციული ვოტუმი. კენჭისყრა ჩატარდება განხილვის დასრულებიდან 21 დღის შემდეგ და მთავრობის თავმჯდომარე ნდობადაკარგულად ჩაითვლება, თუ ლანდტაგი სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით აირჩევს მის შემცვლელს.

კონსტიტუცია დეტალებში არეგულირებს მთავრობის გადადგომის მექანიზმს. მთავრობის წევრებს ნებისმიერ დროს შეუძლიათ გადადგომა. მთავრობის თავმჯდომარე გადამდგარად ითვლება ახლად არჩეული ლანდტაგის შეკრებისთანავე ან როცა ლანდტაგი მას უნდობლობას უცხადებს. პრემიერის გადადგომა კი მთელი მთავრობის გადადგომას ნიშნავს, მაგრამ ცალკეული წევრები აგრძელებენ მოვალეობის შესრულებას შემცვლელებზე მათ მიერ საქმის გადაბარებამდე.

მთავრობის თავმჯდომარე წარმოადგენს მიწის ინტერესებს მის ფარგლებს გარეთ. ინდივიდუალურ შემთხვევებში ახორციელებს შეწყალების უფლებას ან შეუძლია ეს უფლებამოსილება გადასცეს სხვა ინსტანციებს. საყოველთაო ამნისტიისა და სისხლის სამართლის საქმის კერძო ამნისტიით შეჩერება წყდება კანონით. მიწის ხელშეკრულებები, რომლებიც დაკავშირებულია კანონმდებლობის საგანთან, საჭიროებს ლანდტაგთან შეთანხმებას.

კონსტიტუცია ცალკე მუხლის სახით განიხილავს პოლიტიკის მიმართულებებს, უწყებრივ პრინციპს და მიწის მთავრობის კომპეტენციას. მთავრობის მეთაური განსაზღვრავს პოლიტიკის მიმართულებებს და პასუხისმგებელია მათ შესრულებაზე. ამ მიმართულებათა საზღვრებში მთავრობის ყოველი წევრი დამოუკიდებ-

ბლად განაგებს ქვემდებარე უწყებას და პასუხისმგებელია მის საქმიანობაზე.

მიწის მთავრობის კომპეტენციაში შედის გადაწყვეტილებების მიღება:

- იმ საკითხებზე, რომლებიც კანონის თანახმად შედის მიწის მთავრობის კომპეტენციაში;

- ბუნდესრატში თავისი წარმომადგენლების დანიშვნისა და მათი კენჭისყრის შესახებ;

- კომპეტენციის საზღვრების დადგენის თაობაზე;

- სახელმწიფო მმართველობის რამდენიმე დარგთან დაკავშირებულ საკითხებზე, თუ პასუხისმგებელი მთავრობის წევრები ვერ აღწევენ ერთიან გადაწყვეტილებას;

- ლანდტაგში წარსადგენი კანონპროექტების თაობაზე;

- დადგენილებების შესახებ, თუ სხვა რამ არ არის დადგენილი კანონით.

მიწის მთავრობა გადაწყვეტილებებს ღებულობს ხმების უმრავლესობით. მთავრობის არც ერთ წევრს არა აქვს უფლება კენჭისყრისას თავი შეიკავოს. თუმცა, ბიუჯეტის პროექტის განხილვისას, აგრეთვე ბიუჯეტით გაუთვალისწინებელ ხარჯებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღებისას, რეგლამენტს შეუძლია უარყოს ასეთი წესი. ხმების თანაბრად გაყოფის შემთხვევაში გადამწყვეტია მთავრობის მეთაურის ხმა.

ქვემო საქსონიის კონსტიტუციის მნიშვნელოვანი თავისებურება, მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთობის თვალსაზრისით, ლანდტაგის უფლებაა განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი საკითხების ირგვლივ მთავრობის მიერ მისი ინფორმირების შესახებ. მთავრობის წევრები აქტიურად არიან ჩართულნი ლანდტაგში „აქტუალური საათის“ და „სასწრაფო შეკითხვების“ მეშვეობით გამართულ დებატებში.

თავი მესამე - საანგარიშო პალატა - საფინანსო კონტროლის უმაღლესი ორგანო

საფინანსო კონტროლის უმაღლესი ორგანოები სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული სახელწოდებით მოიხსენიება, მაგალითად, ალბანეთში - სახელმწიფო კონტროლის სამსახური; ამერიკის შეერთებულ შტატებში - გენერალური საანგარიშო სამმართველო; დიდ ბრიტანეთში - ეროვნული საკონტროლო-სარევიზიო სამმართველო; ბრაზილიასა და ესპანეთში - საანგარიშო ტრიბუნალი;

იტალიაში – საანგარიშო სასამართლო; ჩინეთში – ანგარიშების რევიზიების უმაღლესი დაწესებულება; კოლუმბიაში – რესპუბლიკის გენერალური კონტროლი; მალაიზიაში – გენერალური აუდიტორი; საქართველოში – კონტროლის პალატა; ფილიპინებზე – სააუდიტო კომისია; ჩეხეთის რესპუბლიკაში – უმაღლესი საკონტროლო სამსახური. ყველაზე ხშირად იგი მაინც საანგარიშო პალატად იწოდება. ასეა ავსტრიაში, ვიეტნამში, რუსეთში, რუმინეთში, საფრანგეთში, უნგრეთში, ასეა გერმანიაშიც. მაგრამ ამთავითვე უნდა ითქვას, რომ გერმანიის გარე საფინანსო კონტროლის უმაღლესი ორგანო, როგორცაც მოიაზრება ფედერალური საანგარიშო პალატა, გამოირჩევა გერმანელებისათვის დამახასიათებელი თავისებურებით და შეეხება ეს, პირველ რიგში, სამართლებრივ ბაზას, ამ ინსტიტუტის სტატუსს და მთლიანად მის საქმიანობას.

9-1. მცირე ისტორიული ეპიკურსი

გერმანია იმ ქვეყნების რიცხვს მიეკუთვნება, სადაც სახელმწიფო აღმშენებლობის პროცესში სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის ორგანიზაციის საქმეს ყოველთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭებოდა. დიდი ბრიტანეთის შემდეგ, სადაც სახელმწიფო ხაზინის გენერალური კონტროლიორის თანამდებობა ჯერ კიდევ 1314 წელს იქნა პირველად შემოღებული, გერმანია ის ქვეყანაა, რომელმაც ერთ-ერთმა პირველმა მიაქცია ყურადღება ქვეყანაში სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის დამკვიდრებასა და შემდგომ სრულყოფას.

ამ ისტორიის თავფურცელს პრუსიის მეფე ფრიდრიხ ვილჰელმ I-ის მიერ 1714 წელს გამოცემული ბრძანებულება წარმოადგენს, რომლის მიხედვით შეიქმნა გენერალური საანგარიშო პალატა, მოგვიანებით უმაღლეს საანგარიშო პალატად წოდებული. იმთავითვე ეს იყო კოლეგიური ორგანო, რომელიც სახელმწიფო ადმინისტრაციისაგან დამოუკიდებლად არსებობდა და ახორციელებდა თავის უფლება-მოვალეობებს.

პრუსიის საანგარიშო პალატას ევალებოდა სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიშების რევიზიის ჩატარება, რომლის შედეგების მიხედვით პალატა წარმოადგენდა ანგარიშს, რომელშიც ერთი მხრივ გამოთქმული იყო ყველა შესაძლო შენიშვნა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებით, ხოლო მეორე მხრივ, ჩამოყალიბებული იყო ადმინისტრაციულ რეფორმებთან დაკავშირებული საექსპერტო წინადადებები. უმაღლესი საანგარიშო პალატა ახორციელებდა კონტროლს სახელმწიფო სახსრებისა და ხაზინის შემოსავლების ხარჯვაზე, მათი ფორმალური და საბუღალტრო სისწორის მიზნით

და ამზადებდა მთელ რიგ რეკომენდაციებს, რომელიც მიმართული იყო სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე.

1868 წლიდან პრუსიის უმაღლეს საანგარიშო პალატას მოქმედების სფერო გაუფართოვდა და დამატებით დაეკისრა ჩრდილო-გერმანული კავშირის ანგარიშების რევიზიების ჩატარება. ახლად შექმნილი გერმანული იმპერიის ტერიტორიები 1871 წლიდან უმაღლესი საანგარიშო პალატის ქვესაკონტროლო სფეროში მოექცა. რა თქმა უნდა, პრუსიული პალატისათვის მთელი იმპერიის საფინანსო კონტროლის დაკისრება დაუძლეველი ამოცანის სახეს ღებულობდა და ამიტომ შეიქმნა გერმანიის იმპერიის საანგარიშო პალატა. რაც შეეხება პრუსიის უმაღლეს საანგარიშო პალატას, იგი 1945 წლამდე განაგრძობს ახალ სტრუქტურასთან პარალელურ ფუნქციონირებას, მხოლოდ ახალი სახელწოდებით - პრუსიის სარევიზიო სამსახური და როგორც ტერიტორიული პრუსიული ორგანო. გერმანიის იმპერიის საანგარიშო პალატის ხელმძღვანელი პრეზიდენტად იწოდებოდა.

მეორე მსოფლიო ომის დამთავრებისთანავე პირველმა გერმანიის იმპერიის საანგარიშო პალატის ფილიალმა გაანახლა მუშაობა, რომელიც ჰამბურგში იყო განთავსებული და სპეციალური დანიშნულების საანგარიშო პალატად იწოდებოდა.

გერმანიის იმპერიის ტერიტორიის, გამარჯვებულ სახელმწიფოთა შორის ომის შემდგომი განაწილების გათვალისწინებით შექმნილი გაერთიანებული ეკონომიკური ზონისათვის 1948 წელს მაინის-ფრანკფურტში შეიქმნა საანგარიშო პალატა, რომლის საფუძველზე 1949 წლის კონსტიტუციის თანახმად 1950 წელს მოხდა ფედერალური საანგარიშო პალატის ფორმირება. დროთა განმავლობაში საანგარიშო პალატები გაჩნდა ფედერაციის ცალკეული მიწების მიხედვით, ხოლო გერმანიის გაერთიანების შემდეგ მისი უფლებამოსილება გაერცელდა ყოფილ გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკის ტერიტორიაზეც.

9-2. საანგარიშო პალატის ორგანიზაციის სამართლებრივი საფუძვლები

ფედერალური საანგარიშო პალატის, მისი წევრების სამართლებრივი სტატუსი და კონსტიტუციური ამოცანების უმთავრესი კონტურები დადგენილია გერმანიის ძირითადი კანონის 114-ე მუხლის მე-2 აბზაცით, სადაც ნათქვამია, რომ ფედერალური საანგარიშო პალატა, რომლის წევრებიც ფლობენ მოსამართლეთა დამოუკიდებლობას, ამოწმებს ანგარიშებს, აგრეთვე ბიუჯეტის წარმოებისა და

ეკონომიკის მართვის რენტაბელობასა და სისწორეს.

აქვე, კონსტიტუცია განსაზღვრავს პალატის ანგარიშგაღდე-
ბულებას საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების
უმაღლესი ორგანოებისადმი, როცა ადგენს, რომ პალატამ ყო-
ველწლიურად, მთავრობის გარდა, ანგარიში უნდა წარუდგინოს
უშუალოდ ბუნდესტაგსა და ბუნდესრატს. აღნიშნული ნორმა,
ამავედროულად წარმოაჩენს საანგარიშო პალატის ადგილს სახელმ-
წიფო მმართველობის სისტემაში. ეს არის და ეს, რასაც თავად
ძირითადი კანონი წყვეტს საანგარიშო პალატასთან დაკავშირებით.
თუმცა, აქვე, კონსტიტუცია, ბლანკეტური ნორმით, პალატის
უფლებამოსილების მოწესრიგებას ფედერალურ კანონს აკისრებს.

ამჟამად მოქმედი კანონი „ფედერალური საანგარიშო პალატის
შესახებ“ მიღებულ იქნა 1985 წლის 11 ივლისს, რომლის თანახმად
ფედერალური საანგარიშო პალატის საქმიანობის ფუძემდებლურ
პრინციპებად არის აღიარებული კონსტიტუციური გარანტიები, და-
მოუკიდებლობა და კანონიერება, სახელმწიფო ინტერესების დაცვის
პრიმატი, პოლიტიკური საკითხების გადაწყვეტასა და აღმასრულებელი
ფუნქციების განხორციელებაში ჩაურევლობა, ადმინისტრაციული
აზროვნების სტიმულირება, საქმიანობის ანგარიშგება და საჯაროობა.

გერმანიის ფედერალური საანგარიშო პალატის საქმიანობის
რეგლამენტი, რომელიც 1987 წლის 21 დეკემბერს ბუნდესტაგის
მიერ იქნა მიღებული, სწორედ ამ ფაქტორის გამო კანონის ძალის
ნორმატიული აქტია და იგი აწესრიგებს ურთიერთობას არა მხოლოდ
პალატის შიდა უწყებრივ სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს შორის,
არამედ საანგარიშო პალატის საქმიანობის კოორდინაციასაც
უზრუნველყოფს სახელმწიფოს უმაღლეს სახელისუფლო დონეებთან.
ასე რომ, რეგლამენტი, არა მხოლოდ ხაზს უსვამს, არამედ
კონკრეტულად აფიქსირებს საანგარიშო პალატის ადგილს
სახელისუფლო სისტემაში და გამოდის, რომ ეს არის პარლამენტსა
და მთავრობას შორის მდგომი ორგანო, რომელიც საკანონმდებლო
და აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებაში მოიაზრება,
როგორც დამოუკიდებელი პარტნიორი და დამხმარე სტრუქტურა.

ფედერალური საანგარიშო პალატის მიერ თავისი მოვალეობის
სათანადო შესრულება უმეტესად ემყარება მის დამოუკიდებლობას
სამივე კლასიკური სახელმწიფო სტრუქტურისაგან, იქნება ეს
საკანონმდებლო, აღმასრულებელი თუ სასამართლო ხელისუფლება.
ამის გათვალისწინებით გარე საფინანსო კონტროლის ორგანო, თა-
ვისი ანგარიშებით, ანალიტიკური მოხსენებებითა თუ საკონსულ-
ტაციო ფუნქციის შესრულებისას ახდენს ერთიანი სახელმწიფო
ხელისუფლების შესაბამისი საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და

სამართლებრივი ინსტიტუტების გენერირებას ახალი ინფორმაციითა თუ სარეკომენდაციო წინადადებებით. თანამედროვე პირობებში ფედერალური საანგარიშო პალატის მიერ ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელი შტოებისადმი გაწეული კონსულტაციების მნიშვნელოვანი ზრდა, ის ობიექტური კრიტერიუმია, რომელიც ახასიათებს პალატის ეფექტურ საქმიანობას. სწორედ ამიტომ ამბობენ, რომ გერმანიის ფედერალური საანგარიშო პალატა ჩვეულებრივი საკონტროლო-საფინანსო უწყებიდან გადაიქცა „ახალი იდეების გენერატორად, რომელსაც ძალუძს პერსპექტიული წინადადებების შემუშავება“.

როგორც ითქვა, ფედერალური საანგარიშო პალატის წევრები სარგებლობენ მოსამართლეთა დამოუკიდებლობით, ხოლო პალატის პრეზიდენტს გერმანიის მთავრობა აკისრებს დამატებით ფუნქციას, როცა მას ამტკიცებს ფედერალურ რწმუნებულად ეკონომიკური ეფექტურობისა და სახელმწიფო მმართველობის საკითხებში. ასეთი შეთავსება საანგარიშო პალატის მთელი საქმიანობის კიდევ ერთი აღიარებაა. პრეზიდენტს უფლება აქვს დაესწროს კაბინეტის მისთვის საინტერესო სხდომებს და მიიღოს ასეთი სხდომების ოქმები. საკუთარი ინიციატივით ან ფედერალური მთავრობის, ცალკეული მინისტრების, ბუნდესტაგისა თუ ბუნდესრატის წინადადებით მას შეუძლია მისი კომპეტენციის ფარგლებში მისცეს კონსულტაციები. მაგრამ მთავრობას უნდა მოხსენდეს ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის კონსულტირების შემთხვევების თაობაზე.

სახელმწიფო საკონტროლო-სარევიზიო სამსახურებისა და საანგარიშო პალატების საქმიანობის მოწესრიგების მიზნით 1994 წლის 19 ივლისს მიღებული იქნა ფედერალური კანონი სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის რეორგანიზაციის შესახებ.

თავისი საქმიანობის მრავალწლიანი გამოცდილების საფუძველზე გერმანიის საანგარიშო პალატების სისტემამ შეიმუშავა არა მხოლოდ საერთო განმსაზღვრელი სამართლებრივი პრინციპები, არამედ ჩამოაყალიბა მათი რეალიზაციის კონკრეტული ხერხები და საშუალებები. მთელი ამ საქმიანობის ქვაკუთხედად განსაზღვრულია ეკონომიკური ეფექტურობისა და კანონთან შესაბამისობის პრინციპები. უკანასკნელი პირდაპირ უკავშირდება საანგარიშო პალატების დამოუკიდებლობას, მისი წევრების პირად და სამსახურებრივ სტატუსს, კორექტურობისა და მიუკერძოებლობის მოთხოვნებს, ზოგიერთ შემთხვევაში საანგარიშო პალატაში მომუშავეთა მიმართ, კანონიერების დამრღვევთა მიმართ დისციპლინარულ ზომებს და ფართო საჯაროობას.

ფედერალურ საანგარიშო პალატას, საზღვარგარეთის, აგრეთვე

ზესახელმწიფოებრივ და სახელმწიფოთაშორის სარევიზიო ორგანოებთან გაფორმებული შეთანხმებების საფუძველზე, შეუძლია დააელოს მათ ან თავის თავზე აიღოს ცალკეული რევიზიების ჩატარება, მათ შორის სარევიზიო საქმიანობის განხორციელება მოცემულ ორგანოებთან მიმართებაში, თუ მას ამის უფლება გააჩნია, გამომდინარე საერთაშორისო ხელშეკრულებიდან ან შეთანხმებებიდან, რომლის მონაწილეც არის გერმანიის მთავრობა. გერმანიის ფედერალური საანგარიშო პალატა თანამშრომლობს ევროპულ საანგარიშო პალატასთან, ანალოგიურ საზღვარგარეთულ დაწესებულებებთან, გაერთიანებულია უმაღლესი საანგარიშო-საკონტროლო ორგანოების რიგ საერთაშორისო ორგანიზაციებში.

9-3. საანგარიშო პალატის უფლებამოსილება

ფედერალური საანგარიშო პალატის უფლებამოსილებების მრავალფეროვნებაზე, პირველ რიგში, ქვესაკონტროლო პრობლემატიკისა და სუბიექტების სიმრავლე მიგვანიშნებს. საანგარიშო პალატის კონტროლქვეშ იმყოფება: საბიუჯეტო ფინანსირება და ფედერაციის სამეურნეო საქმიანობა, მისი საკუთრებისა და საწარმოების ჩათვლით; ფედერალური დონის იურიდიული პირები საჯარო სამართლის ჩარჩოებში; სოციალური დაზღვევის ფედერალური და მიწების ორგანიზაციები, თუ ისინი ღებულობენ სახელმწიფო დოტაციებს ან დაცულნი არიან ფედერაციის საგარანტიო ვალდებულებებით; ფედერაციის საქმიანობა კერძო სამართლებრივი სტატუსის საწარმოებში, რომლებშიც სახელმწიფო ღებულობს წილობრივ მონაწილეობას; განსაზღვრული პირობებისას კერძო სამართლებრივი სტატუსის სხვადასხვა იურიდიულ პირთა საქმიანობა.

ფედერალური საანგარიშო პალატა უფლებამოსილია ჩაატაროს რევიზია ინსტანციებშიც, რომლებიც არ შედიან ფედერალურ ადმინისტრაციაში, თუ ისინი ნაწილობრივ სახელმწიფოს მიერ ფინანსირდებიან ან მისგან ღებულობენ სახსრებს ხარჯების ასანაზღაურებლად; განაგებენ ფედერალურ სახსრებს ან ფასეულობებს; ღებულობენ ასიგნებებს ფედერაციისაგან. იმ შემთხვევაში, როცა ეს ინსტანციები სახსრებს წარმართავენ მესამე პირის მისამართით, ფედერალურ საანგარიშო პალატას შეუძლია განახორციელოს უკანასკნელის რევიზია. გარდა ამისა, საბიუჯეტო სამსახურებიდან კრედიტების გამოყოფისას და ფედერალური გარანტიებისას, ფედერალურ საანგარიშო პალატას შეუძლია შეამოწმოს, მიღებულია თუ არა მონაწილე მხარეების მიერ საკმარისი ზომები ფედერაცი-

ისათვის ზარალის თავიდან ასაცილებლად და არსებობდა თუ არა ფედერაციის თანხების გამოყენების აუცილებლობა.

შემოწმებას ექვემდებარება შემოსავლები და ხარჯები, ვალდებულებები ხარჯებთან დაკავშირებით; საშუალებები და დავალიანებები; დამოუკიდებელ სამეურნეო საქმიანობაზე გამოყოფილი სახსრების გამოყენება, საფინანსო საშუალებების შენახვის მდგომარეობა; გეგმები და ღონისძიებების მსვლელობა, რომელზეც შეიძლება დამოკიდებული იყოს საფინანსო შედეგები.

მოწმდება აგრეთვე ის, თუ რამდენად დაცულია საბიუჯეტო და სამეურნეო სამმართველოსათვის დადგენილი ნორმატივები, რევიზიის მსვლელობისას მოიძიება და ვლინდება სამუშაოს პერსონალის მცირე შემადგენლობით და მცირე დანახარჯებით შესრულების შესაძლებლობები.

ფედერალური საანგარიშო პალატის მიერ განსახილველი და მისაღები კრიტიკული გადაწყვეტილებების პრობლემასთან დაკავშირებით პალატის პოზიციის თაობაზე ცალსახად შეიძლება ითქვას, რომ პოლიტიკური გადაწყვეტილებები, რომლებიც მიიღება გერმანიაში მოქმედი კანონების ფარგლებში, არ ექვემდებარება პალატის მიერ შეფასებას. აქ საერთოდ დამკვიდრდა ფედერალური და მიწების საანგარიშო პალატების მიერ პოლიტიკური შეფასებების დაუშვებლობის პრაქტიკა. თუმცა, მათ შეუძლიათ შეამოწმონ იმ ფაქტორების არსებობა, რომლებიც საფუძველად დაედო პოლიტიკურ ანალიზს ან გადაწყვეტილებას. მაგალითად, ფედერალური საანგარიშო პალატის ამოცანათა სფეროში არ შედის კონკრეტული ადრესატებისათვის რაიმე სუბსიდიის გადახდის პოლიტიკური შეფასება. ამ დროს მას შეუძლია ჩაატაროს შემოწმება და მოიპოვოს ინფორმაცია სუბსიდიების შესახებ შესაბამისი გადაწყვეტილებების მისაღებად კანონმდებლობით მოთხოვნილი პირობების დაცვის თაობაზე და ერთდროულად, სუბსიდიური ფინანსირების გამოყენებით მიღებული შედეგების განზოგადების გზით, განსაზღვროს ქვესაკონტროლო ობიექტების საქმიანობის ხარისხობრივი დონე, პროგრამით განსაზღვრული მიზნის მიღწევის საქმეში.

გერმანიის ფედერალური საანგარიშო პალატის უფლებამოსილებანი მისგან მოითხოვს მხოლოდ განსაზღვროს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ კონკრეტული სოციალ-ეკონომიკური მიზნების მისაღწევად შესაბამისი ეკონომიური ბერკეტებისა და სამართლებრივი ნორმების შერჩევის სისწორისა და საფუძველიანობის ხარისხი. ერთი სიტყვით, ამ სფეროში ფედერალური საანგარიშო პალატა გამოდის საშუაშელო მისიით საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ორგანოებს შორის. წინააღმდეგ შემთხვევაში იგი,

უბრალოდ მოექცევა როგორც პარლამენტის, ისე ფედერალური მთავრობის ზეწოლის ქვეშ.

ფედერალური საანგარიშო პალატის საკონსულტაციო ფუნქცია გათვალისწინებულია ფედერალურ საბიუჯეტო კოდექსში, რომლის თანახმად პალატა თავისი საკონტროლო-საფინანსო საქმიანობის შედეგების საფუძველზე შეიძლება გამოვიდეს რეკომენდაციებით ბუნდესტაგის და ბუნდესრატის, ფედერალური მთავრობისა და ფედერალური სამინისტროების წინაშე (კოდექსის 88-ე განყოფილების §2). აქვე მოცემული თეორიული დებულებებისა და ფორმულირებების დეტალური ანალიზი უდავოდ წარმოაჩენს საბიუჯეტო კოდექსში არსებულ სამართლებრივ კონცეფციას, რომელიც ქვეყნის საფინანსო კონტროლის უმაღლესი ორგანოების უფლებამოსილებათა ფართო სპექტრში ახდენს მათ მიერ განხორციელებადი საკონსულტაციო ფუნქციის სასურველი ხასიათის საკანონმდებლო აღიარებას.

ამიტომ ფედერალური საანგარიშო პალატის მიერ კონსულტირებას შეიძლება ადგილი ჰქონდეს კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღებამდე, რითაც მის ჩარევას პროფილაქტიკური მისია ეკისრება და ყოველმა წინასწარმა კონსულტაციამ ხელი უნდა შეუწყოს ქვესაკონტროლო დაწესებულებებში, უწყებებსა და სამინისტროებში მოსალოდნელი ნაკლოვანების თავიდან აცილებას, მაგრამ ეს არ არის მოვალეობა, ეს უფლებაა, რომელიც შეიძლება ამოქმედდეს საკუთარი ინიციატივით ან ბუნდესტაგის, ბუნდესრატის, მთავრობის და ფედერალური სამინისტროების მიერ საანგარიშო პალატაში შეტანილი მიმართვის საპასუხოდ.

ფაქტობრივად, ფედერალური საანგარიშო პალატის ასეთი ფუნქციური მდგომარეობა ხაზს უსვამს კონსტიტუციურად გარანტირებულ მის დამოუკიდებლობას. მაგრამ ყოველივე ზემოთ თქმული გარკვეულ დაზუსტებას საჭიროებს. მიუხედავად იმისა, რომ ფედერალური საბიუჯეტო კოდექსის 88-ე განყოფილების §2 არ ადგენს დაინტერესებული პირებისა და კომპეტენტური სახელმწიფო ინსტანციების კონკრეტულ თხოვნებსა და მიმართვებზე რეკომენდაციების მომზადებისა და წარდგენის ვადებს, აქ არსებობს დამკვიდრებული პრაქტიკა. ფედერალური საანგარიშო პალატის საკონსულტაციო ფუნქცია პირველი რიგის ოპერატიულ შესრულებას ექვემდებარება, ვინაიდან თხოვნებსა და მიმართვებიდან, ვიდრე პალატის მიერ კვალიფიცირებული დასკვნა-რეკომენდაციების მომზადებამდე დროის მონაკვეთის ხანგრძლივობაზეა დამოკიდებული დასაბუთებულობის კრიტერიუმები, ხოლო მთლიანობაში – მიღებული გადაწყვეტილებისა და კანონების ბედი. ამდენად, ფედერალური საანგარიშო პალატის რეკომენდაციები უნდა იყოს არა მხოლოდ დასაბუთებული, არამედ თანადროულიც, იმის გათვალისწინებით, რომ ადრესატებს დრო და საშუალება

მიეცეს აქტუალურ საკითხებზე კონკრეტული გადაწყვეტილებებისა თუ კანონის მიღების უშუალო პროცესის დადგომამდე.

კანონშემოქმედებითი თუ ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობის წარმატება მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული საანგარიშო პალატის ოპერატიულ საინფორმაციო უზრუნველყოფაზე საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შესახებ. ამ პრიზმის ქვეშ იკვრება სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის სუბიექტს – ფედერალურ საანგარიშო პალატას და სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოებს შორის, ქვესაკონტროლო ობიექტებში არსებული მდგომარეობის შესახებ საინფორმაციო სისტემა. ამ სისტემაში საანგარიშო პალატაზე გადის პირდაპირი და უკუკავშირის არხები და ამდენად, ღერძულა სუბიექტის როლი აკისრია. ფედერალური საანგარიშო პალატა რეგულარულად ღებულობს საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებულ კანონპროექტებს და მთავრობის ნორმატიულ-სამართლებრივ აქტებს და უკუკავშირის არხით მათეე უბრუნებს ინფორმაციას ადგილებზე კანონებისა და ნორმატიული აქტების ქმედითობის და შესრულების მდგომარეობის შესახებ.

9-4. საანგარიშო პალატა - სისტემა და ფორმირების ფუნქცია

გერმანიაში არ არსებობს ერთგვაროვნება საანგარიშო პალატების სტრუქტურებში, მათ შორის ერთი დონის – მიწების პალატებს შორისაც. ფედერალური საანგარიშო პალატის პრეზიდენტი და ვიცე-პრეზიდენტი აირჩევა ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის მიერ, ფედერალური მთავრობის წარმოდგენილ კანდიდატთაგან. მათ დანიშნენას თანამდებობაზე ახდენს გერმანიის პრეზიდენტი. ფედერალური საანგარიშო პალატის პრეზიდენტის წარდგინებით პალატის დანარჩენ წევრებს აგრეთვე ნიშნავს ქვეყნის პრეზიდენტი.

პალატის პრეზიდენტი და ვიცე-პრეზიდენტი თანამდებობაზე რჩებიან 12 წლის მანძილზე, მაგრამ არა უგვიანეს იმ თვისა, როდესაც ისინი მიაღწევენ სახელმწიფო მოხელისათვის კანონით დადგენილ საპენსიო ასაკს. ფედერალური საანგარიშო პალატის წევრები უვადოდ ინიშნებიან და მხოლოდ საპენსიო ასაკთან დაკავშირებით შეიძლება მათი დათხოვნა.

პრეზიდენტი პალატას წარმოადგენს საგარეო ურთიერთობებში,

პალატის სხვა წევრებზე დაყრდნობით ხელმძღვანელობს სამუშაოს. პრეზიდენტის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების შეუძლებლობისას მას ცვლის ვიცე-პრეზიდენტი, ხოლო უკანასკნელის არყოფნის პირობებში ყველაზე სტაჟიანი განყოფილების ხელმძღვანელი.

ფედერალური საანგარიშო პალატა შედგება 9 სარევიზიო განყოფილებისა და 55 სარევიზიო სექტორისაგან, რომლებშიც საქმიანობს 67 პალატის წევრი და 415 რევიზორი.

პრეზიდენტს, ვიცე-პრეზიდენტს და, როგორც მინიმუმ, პალატის სხვა წევრების მესამედს, უნდა ჰქონდეთ იურიდიული განათლება. წევრები და რევიზორები უნდა იყვნენ უნივერსიტეტების ან სხვა უმაღლესი სასწავლებლების კურსდამთავრებულნი. რევიზორთა შორის ჭარბობენ იურისტები, მაგრამ არიან აგრეთვე ეკონომისტები და სხვადასხვა სპეციალობის დიპლომირებული ინჟინრები.

მიწების საანგარიშო პალატის წევრებს ირჩევს ლანდტაგი. წევრობის კანდიდატს უნდა გააჩნდეს პრაქტიკული საქმიანობის მრავალწლიანი გამოცდილება, მოსამართლის თანამდებობის ან უმაღლესი რანგის ადმინისტრაციული თანამდებობის დასაკავებლად აუცილებელი კვალიფიკაცია. დანარჩენი მოსამსახურეებისათვის კანონი არ აყალიბებს რაიმე განსაკუთრებულ მოთხოვნებს, თუ არა მხოლოდ უმაღლესი ან საშუალო განათლების დიპლომის შესახებ. სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის რეორგანიზაციის შესახებ 1994 წლის 19 ივნისის კანონის შესაბამისად მთელ რიგ მიწებში მოხდა სახელმწიფო საკონტროლო-სარევიზიო სამმართველოების ქსელის გაფართოება. ზოგიერთ მიწებში, მაგალითად, ბაუარიაში, ისინი არსებობდნენ ადრეც და ფუნქციონირებენ მიწების საანგარიშო პალატებთან, ასრულებენ მათ დავალებებს და მათვე აბარებენ ანგარიშს ჩატარებული რევიზიების მნიშვნელოვანი შედეგების შესახებ.

ფედერალური საანგარიშო პალატის 1985 წლის 11 ივლისის კანონში საგანგებოდ არის ხაზგასმული, რომ პალატის წევრს არ შეუძლია თავისი ფუნქციის შესრულება, თუ არსებობს ეჭვის საფუძველი მისი მიუკერძოებლობის შესახებ. ასეთი საფუძველის არსებობას განსაზღვრავს სენატი, ხოლო დიდი სენატი უფლებამოსილია დადასტურებული მოტივის მიხედვით ჩამოაშოროს ასეთი წევრი რევიზიის შედეგებზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესს. გარდა ამისა, ფედერალური საანგარიშო პალატის წევრი არ უნდა მონაწილეობდეს საქმეში, რომლის შედეგები მათ ან მათი ნათესაეების

ინტერესებშია ან მათ პასუხისმგებლობას შეეხება. ყველა ეს დებულება ვრცელდება პალატის რევიზორებსა და სხვა მოსამსახურეებზე. კომპეტენტური კოლეგია ან საკონტროლო ჯგუფის წევრები წყვეტენ საკითხს ცალკეულ პირთა მიუკერძოებლობასთან დაკავშირებული ეჭვების საფუძვლიანობის შესახებ.

ფედერაციის დისციპლინურ სასამართლოს შეუძლია აღძრას საქმე პალატის წევრის წინააღმდეგ და თავის თავზე იღებს მის მიმართ არსებული სამსახურებრივი პრეტენზიების შემოწმებას. ამ სასამართლოში საქმის განხილვის პროცედურა წარიმართება მსაჯულების მონაწილეობით, რომლებიც არიან ფედერალური საანგარიშო პალატის წევრები. ფედერალური სასამართლოს პრეზიდენტი მათ ნიშნავს ამ პალატის დიდი სენატის მიერ წარმოდგენილი სიიდან.

ბუნდესტაგის და ბუნდესრატის თავმჯდომარეები ფლობენ უფლებას, ფედერალური საანგარიშო პალატის პრეზიდენტზე ან ვიცე-პრეზიდენტზე საჩივარი შეიტანონ უმაღლეს სამსახურებრივ ინსტანციაში.

რაც შეეხება მიწების საანგარიშო პალატებს, აქ არ არსებობს ერთიანი მიდგომა გერმანიის ცალკეულ მიწებში მოქმედი პალატების სტრუქტურირებისას. ზოგიერთ მათგანში საანგარიშო პალატა შედგება სპეციალური სარევიზიო განყოფილებებისა და სექტორებისაგან, სხვებში ასეთი დაყოფა არ ხდება და პალატა ერთი მთლიანი სტრუქტურის სახით არის მოაზრებული. არა მხოლოდ აღნიშნულის ფარგლებში, საერთოდ განსხვავებულია პალატის წევრთა სპეციალიზაციის პრინციპთან დამოკიდებულება: ზოგიერთ პალატაში ყოველი წევრი ვალდებულია მიჰყავდეს სამუშაოს განსაზღვრული უბანი, მუდმივი ქვესაკონტროლო ობიექტებისა თუ სფეროს სახით; პალატების მეორე ჯგუფში მოვალეობების განაწილება ხდება ვითარებათა გათვალისწინებით, როცა საკონტროლო-სარევიზიო ამოცანის მასშტაბებისა და ოპერატიულობის ხარისხიდან გამომდინარე ხდება ჯგუფების ჩამოყალიბება სხვადასხვა წევრთა შემადგენლობით. რაც შეეხება ფედერალურ საანგარიშო პალატას, აქ რთული ან საგანგებო რევიზიების ჩასატარებლად იქმნება შერეული სარევიზიო ჯგუფები, პალატის სხვადასხვა განყოფილების წარმომადგენელთაგან. თავად საკონტროლო-სარევიზიო პროცედურების განსხვავებულობის მიუხედავად, გადაწყვეტილება შემოწმების შედეგებზე ყველა შემთხვევაში და ყველა პალატაში მიღება კოლეგიურად.

თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში ფედერალური საანგარიშო პალატა და ცალკეული მიწების პალატები მოქმედებენ ავტონომიურად, მაგრამ გამორიცხული არ არის მათი თანამშრომლობა სხვადასხვა ფორმით: ერთი მხრივ, ეს შეიძლება გულისხმობდეს გამოცდილების ურთიერთგაზიარებას, როცა ამ მიზნით ერთმანეთთან ურთიერთობენ სხვადასხვა პალატასთან არსებული ერთგვაროვანი საკონტროლო ფუნქციის მატარებელი საექსპერტო ჯგუფები; მეორე მხრივ, ითვალისწინებს ერთგვაროვანი ინტერესების ფარგლებში საქმიანობის შეჯერებას, როცა საბიუჯეტო მართლწესრიგის უზრუნველყოფის მიზნით პალატებთან მოქმედებენ ერთობლივი კომიტეტები, რომლებიც საქმიანობის კოორდინაციის პრინციპებს შეიმუშავენ.

ფედერალური და მიწების საანგარიშო პალატების პრეზიდენტები რეგულარულად განიხილავენ საკითხებს, რომლებიც მათ საერთო ინტერესებშია, ერთმანეთს უზიარებენ რევიზიის ჩატარების თაობაზე გამოცდილებას და სხვა სასარგებლო ინფორმაციას. ასეთი ერთობლივი თათბირების გადაწყვეტილებების მომზადება ხდება სამუშაო ჯგუფების მიერ და თანაც ისე, რომ ყოველი მათგანი სპეციალიზდება სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის ერთ-ერთ ძირითად მიმართულებაზე. თათბირის გადაწყვეტილებები ძალაში შედის იმ პირობით, თუ ისინი ერთხმად იქნება მიღებული ყველა მონაწილე პალატის პრეზიდენტების მიერ. შეთანხმებათა გზით საანგარიშო პალატებს შეუძლიათ ან ერთობლივი შემოწმებები ჩაატარონ ან ერთმანეთს გადასცენ ცალკეული ფუნქციები, რათა თავიდან აიცილონ დუბლირება და პარალელიზმი სარევიზიო საქმიანობაში.

როგორც ფედერალური, ისე მიწის საანგარიშო პალატები თავის საქმიანობას სამი მიმართულებით წარმართავენ, როგორცაა რევიზია, ანგარიშგება და კონსულტირება. რევიზიას ექვემდებარება მიწის ყველა ადმინისტრაციული სტრუქტურა, იქნება ეს სამინისტროები თუ და მათი ქვემდებარე უწყებები, აგრეთვე დაწესებულებები, რომლებიც ამ სტრუქტურებს არ ეკუთვნიან, მაგრამ იყენებენ მიწის ბიუჯეტის სამსახურებს ან მიწა უნაზღაურებს მათ ხარჯებს; მართავენ მიწის საფინანსო სახსრებს ან საკუთრების ნაწილს; ან მიწის საბიუჯეტო რეგულირების შესახებ კანონის საფუძველზე მათგან ღებულობენ წილობრივ ანარიცხებს ან სხვა თანხობრივ შენატანებს.

ფედერალური საანგარიშო პალატის ამოცანების მრავალფეროვნება დაედო საფუძველად პალატის სტრუქტურირებას და მისი ყოველი განყოფილება რაიმე ერთ მიმართულებაზეა სპეციალიზებული. განყოფილებების რიგითობის მიხედვით, თუ პირველი

განყოფილება საანგარიშო პალატის ბუნდესტაგთან და ბუნდესრატთან ურთიერთობის საკითხებზე, ხოლო მეცხრე განყოფილება ყოფილი გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკიდან შემოერთებულ ე. წ. „ახალი ტერიტორიების“ ბიუჯეტის რევიზიაზე მუშაობს, დანარჩენი შვიდი განყოფილება სამინისტროების სფეროებისა თუ დარგების, მათი ქვემდებარე ობიექტების საფინანსო კონტროლზე არის გაპიროვნებული.

რევიზიის სახესა და ჩატარების დროს განსაზღვრავს თავად ფედერალური საანგარიშო პალატა. მას რევიზიის ჩატარების მიზნით, შეუძლია მოიწვიოს ექსპერტები და ადგილზე თავის ნდობით აღჭურვილ პირებს დააეალოს საჭირო ინფორმაციის შეგროვება. ზუსტად არის განსაზღვრული ვადა, რომლის განმავლობაში ფედერალური საანგარიშო პალატა უფლებამოსილია მიიღოს მისთვის საჭირო ყველა დოკუმენტი და მასალა. ფედერალური საანგარიშო პალატა ოპერატიულად უნდა ღებულობდეს ინფორმაციას უმაღლესი ფედერალური ორგანოებისაგან - მათი გადაწყვეტილებების თაობაზე, რომელიც ეხება ფედერაციის საბიუჯეტო სახსრების გამოყენებას ან შეიძლება პირდაპირი გავლენა მოახდინოს შემოსავალზე ან ხარჯებზე. საანგარიშო პალატა ასევე ოპერატიულად უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ინფორმაციით ადმინისტრაციულ სტრუქტურებში ყველა მოსალოდნელი რეორგანიზაციის თაობაზე, ცალკეულ ქვესაკონტროლო ობიექტების საბიუჯეტო სახსრებთან დამოკიდებულების და სხვა ცვლილებების შესახებ, რომელიც პალატის საკონტროლო ფუნქციის განხორციელებასთან დაკავშირებით ინტერესს უნდა იწვევდეს.

ფედერალური საანგარიშო პალატის გადაწყვეტილებები მიიღება პრეზიდენტის, კოლეგიების, საკონტროლო ორგანოების, სენატის ან დიდი სენატის მიერ. კოლეგია ჩვეულებრივ შედგება ორი წევრის - განყოფილების უფროსისა და სარევიზიო სექტორის ხელმძღვანელის; ან სამი წევრისაგან, როცა ზემოხსენებულ ორ წევრს ემატება პალატის პრეზიდენტი ან ვიცე-პრეზიდენტი. ყველა განყოფილები-სათვის იქმნება სენატი, რომლის თავმჯდომარე მოცემული განყოფილების უფროსია, ხოლო წევრები — ამავე განყოფილების სარევიზიო სექტორების ხელმძღვანელები, რომელსაც ნიშნავს პალატის პრეზიდენტი. ამასთან პრეზიდენტს და ვიცე-პრეზიდენტს შეუძლიათ შევიდნენ სენატის შემადგენლობაში და ამ შემთხვევაში შესაბამისად, რომელიმე მათგანი ხდება სენატის თავმჯდომარე.

თუ კოლეგია ვერ შეძლებს თანხმობის მიღწევას, მაშინ გადაწყვეტილებას ღებულობს განყოფილების ხელმძღვანელობა ან ფედერალური საანგარიშო პალატის დიდი სენატი, რომელიც შედგება

16 წვერისაგან – პრეზიდენტს, ვიცე-პრეზიდენტს და განყოფილების გამგეებს ემატება სარევიზიო სექტორების ზოგიერთი ხელმძღვანელი. დიდი სენატის მონაწილეობით პალატის პრეზიდენტი ადგენს პალატის საქმიანობის გეგმას, შეიმუშავებს პალატის რეგლამენტს, სენატი და დიდი სენატი გადაწყვეტილებას ღებულობენ ხმების უმრავლესობით, მაგრამ ხმების თანაბრად გაყოფის შემთხვევაში გადაწყვეტია შესაბამისად სენატის ან დიდი სენატის თავმჯდომარის ხმა.

ფედერალური საანგარიშო პალატა გაწეული შემოწმებების შესახებ ყოველწლიურად ინფორმაციას მიაწვდის ბუნდესტაგს, ბუნდესრატს და ფედერალურ მთავრობას. ამ მიზნით შედგენილ მოხსენებით ბარათში აუცილებლად უნდა იყოს შეფასებული ქვესაკონტროლო ობიექტების მიერ გაწეული ხარჯების ანგარიში, მისი ნამდვილობისა და მიზანშეწონილობის თვალსაზრისით, მოცემული პრეტენზიები სახელმწიფო ორგანოების საფინანსო საქმიანობაზე ბიუჯეტთან მიმართებაში და ჩამოყალიბებული კონკრეტული რეკომენდაციები გამოვლენილი ნაკლოვანებებისა და დარღვევების გამოსასწორებლად და თავიდან ასაცილებლად.

შენიშვნები, რომლებიც შეიძლება შეიცავდნენ სახელმწიფო საიდუმლოებას, მოხსენდება ბუნდესტაგის და ბუნდესრატის თავმჯდომარეებს, ფედერალურ კანცლერს და ფედერალურ ფინანსთა მინისტრს. პალატა განსაკუთრებული მნიშვნელობის საკითხებზე ახდენს აღნიშნული ადრესატების ინფორმირებას ნებისმიერ დროს.

ახლა რაც შეეხება მიწის საანგარიშო პალატის საქმიანობასთან დაკავშირებულ ზოგიერთ თავისებურებას, მას შეუძლია შეამოწმოს მიწის მონაწილეობა კერძო სამართლის საწარმოების საქმიანობაში, რომლებშიც მიწა პირდაპირ ან ირიბად არის წილობრივი მონაწილე. ამას გარდა, მიწის პალატა უფლებამოსილია ჩაუტაროს რევიზია კერძო იურიდიულ პირებს იმ შემთხვევებში: როცა ისინი კანონიერ საფუძველზე ღებულობენ მიწიდან სუბსიდიებს ან როცა კანონით გათვალისწინებულია მიწის საგარანტიო ვალდებულება; როცა მათ მართავს მხოლოდ ან უპირატესად მიწა ან მიწის მიერ დანიშნული პირი; როცა არსებობს მოლაპარაკება მიწის საანგარიშო პალატასთან მის მიერ რევიზიის ჩატარების შესახებ.

ჩვეულებრივ, მიწის საანგარიშო პალატის პრეზიდენტი პირადად გადასცემს ანგარიშს ლანდტაგის პრეზიდენტს და მიწის პრემიერ-მინისტრს. ყოველწლიური ანგარიშის გარდა, მიწის პალატა უფლებამოსილია მიწისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობის რევიზიების შედეგები ნებისმიერ დროს გადასცეს ორივე ადრესატს. მიწის საანგარიშო პალატის სარევიზიო-კონსულტაციური მუშაობის საბოლოო შედეგებზე პრაქტიკული დასკვნები ლანდტაგის მიწის მთავრობის და ადმინისტრაციული სტრუქტურების მოვალეობაა.

თავი მეათე - სასამართლო ხელისუფლება

სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციური აღიარება უპირველესად საზოგადოებრივი და სახელმწიფო ცხოვრების ისეთ სპეციფიკურ ორგანიზაციას გულისხმობს, რომელიც სამართლის პრინციპებზეა აგებული. ხოლო თავად სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთი აუცილებელი პირობა სამართლებრივ სფეროში მდგრადი ვითარების დამკვიდრებაა. ამ თვალსაზრისით განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება სტაბილურობაზე გამიზნულ მართლმსაჯულების ორგანოების გადაწყვეტილებებს.

ამიტომაც, რომ გერმანიის ძირითადი კანონის – რიგითობითა და მნიშვნელობით – უპირველესი თავი „ძირითადი უფლებები“ ბოლოს შეჯამებულია ზოგადი მნიშვნელობის ნორმით, რომელიც ხიდად არის გადებული მოქალაქეთა უფლებებსა და მასთან კავშირში – მართლმსაჯულების განხორციელებას შორის, როცა აკანონებს, რომ, თუ ვინმეს უფლება დარღვეულ იქნა სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ, მას შეუძლია მიმართოს სასამართლოს. რამდენადაც დაწესებული არ არის სხვაგვარი განსჯადობა, მოქმედებს ჩვეულებრივი სასამართლო წესი (მუხლი 19, აბზაცი 4). აღნიშნულის სარეალიზაციოდ და საერთოდ, გერმანიის სასამართლო სისტემის მოწესრიგების მიზნით, ძირითადი კანონის მეცხრე თავში – „მართლმსაჯულების განხორციელება“ თავმოყრილია ზოგადი მარეგულირებელი კონსტიტუციური ნორმების კრებული, რომელიც სრულად წარმოადგენს ქვეყნის სასამართლო სისტემას. ეს არის და ეს. გერმანიას არ გააჩნია ერთიანი აქტი, რომელიც სტრუქტურულად და უფლებამოსილებათა გამიჯვნის თვალსაზრისით კომპლექსურად განიხილავს მეტად რთული სასამართლო სისტემის მოწესრიგებასთან დაკავშირებულ ყველა საკითხს.

10-1. სასამართლო სისტემის საფუძვლები და სტრუქტურა

სასამართლო სისტემის რომანულ-გერმანული მოდელი იმით გამოირჩევა, რომ იგი არის სასამართლოთა ერთიანი სისტემა, მისთვის დამახასიათებელია პოლისისტემურობა, როდესაც სასამართლო სისტემაში შემავალ ყოველ ქვესისტემას, საერთო სასამართლოების მსგავსად, ერთნაირი ან თითქმის ერთნაირი ვერტიკალური სტრუქტურა გააჩნია. პოლისისტემურობის დროს საერთო

სასამართლოები მნიშვნელოვნად განიტვირთება სხვადასხვა საქმის განხილვისაგან და ისინი, ძირითადად, სისხლის სამართლისა და სამოქალაქო საქმეებს წყვეტენ, თანაც სამოქალაქო საქმეების გარკვეულ კატეგორიებსაც პარალელურად მოქმედ სასამართლოებს უნაწილებენ.

გერმანიის სასამართლო სისტემის არსებითი სტრუქტურული თავისებურება იმით არის გაპირობებული, რომ იგი რამდენიმე ცალკე იურისდიქციად იყოფა. ეს არის საკონსტიტუციო, ჩვეულებრივი ანუ საერთო (სამოქალაქო და სისხლის სამართლის), შრომის, ადმინისტრაციული, სოციალური, საფინანსო, დისციპლინური და ღირსების სასამართლოთა იურისდიქცია.

საკონსტიტუციო იურისდიქცია სახელმწიფო ანუ კონსტიტუციური სამართლის საკითხებს მოიცავს. ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო – სასამართლო ხელისუფლების უმაღლესი საკონსტიტუციო ორგანოა, რომელიც სასამართლო სისტემისაგან განცალკევებით არის მოაზრებული. ჩვენც მას ცალკე, შემდგომ თავში განვიხილავთ.

საერთო იურისდიქციის სასამართლოები სამოქალაქო და სისხლის სამართლის საქმეებს განიხილავენ. საერთო სასამართლოების სისტემა ოთხდონიანია: პირველი დონე – ეს არის 551 საუბნო სასამართლო, მეორე დონე – 94 მიწების სასამართლო, მესამე დონე – ფედერალური მიწების 19 უმაღლესი სასამართლო და მეოთხე დონე – ფედერალური უმაღლესი სასამართლო, რომელიც ფედერალურ სასამართლო პალატადაც იწოდება. ჩვეულებრივი იურისდიქციის განსაკუთრებული სფეროა საპატენტო იურისდიქცია, რომელსაც ფედერალური საპატენტო სასამართლო ადასრულებს, ხოლო ფედერალური სასამართლო პალატა მისი ზემდგომი ინსტანციაა.

შრომის იურისდიქციის საგანი შრომის სამართალია და ამ პროფილის სასამართლოები განიხილავენ დავებს ცალკეულ მეწარმეებსა და დაქირავებულ მუშაკებს შორის, პროფკავშირებსა და შრომის დამქირავებელთა კავშირებს შორის და სამდონიანი სისტემის სახით არის ჩამოყალიბებული: ეს არის შრომის საქმეთა ფედერალური სასამართლო, მიწების 14 სასამართლო და 95 პირველი დონის სასამართლო.

ადმინისტრაციული იურისდიქციის სფეროს, კონსტიტუციურ-სამართლებრივის გარდა, განეკუთვნება ყველა საჯარო-სამართლებრივი დავა, პირველ რიგში, მოქალაქეთა სარჩელი ადმინისტრაციული ორგანოების მიმართ, დავები სახელმწიფო მოხელეთა უფლებებზე და ადმინისტრაციულ ერთეულებს შორის წარმოქმნილი დავები, აგრეთვე ისეთი საკითხების გადაწყვეტა, როგორიცაა ხელისუფლების

აღმასრულებელი ორგანოების მასობრივი ღონისძიებებისათვის, კერძოდ, გამოსვლებისა თუ დემონსტრაციების ჩატარებაზე ნებართვის მიცემა, პოლიტიკური თავშესაფრის მიკუთვნება და სხვ. ადმინისტრაციული სასამართლოების სისტემა სამდონიანია და აერთიანებს ფედერალურ ადმინისტრაციულ სასამართლოს, მეორე ინსტანციის 10 ადმინისტრაციულ სასამართლოს და პირველი ინსტანციის 35 ადმინისტრაციულ სასამართლოს.

სოციალური იურისდიქციის სასამართლო სისტემა აგრეთვე სამდონიანია. სოციალურ საქმეთა ფედერალური სასამართლო, მიწების 11 სასამართლო და 50 პირველი დონის სასამართლო, ინსტანციების პრინციპის გათვალისწინებით, განიხილავენ მოქალაქეთა სარჩელს სახელმწიფო ორგანოებზე პენსიებისა და სხვადასხვა სოციალური დახმარების გაცემასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, სოციალური დაზღვევისა და უზრუნველყოფის საქმეებს. სოციალური იურისდიქცია, ისევე როგორც საფინანსო იურისდიქცია, ფაქტობრივად, ადმინისტრაციული იურისდიქციის განსაკუთრებულ სახეს წარმოადგენს. მისი ცალკე სისტემის სახით გამოყოფა იმის მაჩვენებელია, თუ როგორ ზედამხედველობს გერმანიის სასამართლო ხელისუფლება მოქალაქეთა სოციალური საკითხების განხორციელებას.

საფინანსო იურისდიქცია შედარებით მარტივია სისტემის თვალსაზრისით: ფედერალური საფინანსო სასამართლოს გარდა, იგი ადგილებზე 14 საგადასახადო—საფინანსო სასამართლოს აერთიანებს, სფეროც კონკრეტულად მიზანმიმართულია და საგადასახადო თუ საბაჟო შეტყობინებების კანონიერებას ამოწმებს.

დისციპლინური და ღირსების სასამართლოთა იურისდიქცია სასამართლოთა მთელ სისტემას აერთიანებს. ეს არის მოსამართლეთა და პროკურორების, მოხელეების, ბუნდესვერის სამხედრო მოსამსახურეთა, ნოტარიუსებისა და ადვოკატების, სამედიცინო პროფესიის წარმომადგენელთა, აუდიტორებისა და საგადასახადო საქმის კონსულტანტთა ფედერალური უმაღლესი, ადმინისტრაციული თუ დისციპლინური 5 სასამართლო. ამას ემატება ათეულობით სამხედრო, მიწების დისციპლინური პირველი და მეორე სასამართლო.

მთლიანობაში, აღნიშნულ იურისდიქციათა შტოების სიმრავლიდან გამოსული დონეებისა და ინსტანციების სასამართლოების რიცხვი 900-ს მნიშვნელოვნად აღემატება, მათ შორის 12 ფედერალური სასამართლოა. ამიტომ სასამართლო ხელისუფლება გერმანიაში საკმაოდ მრავალრიცხოვანი კორპუსის სახით არის წარმოდგენილი — 500-ზე მეტ ფედერალურ მოსამართლეს 20 ათასზე მეტი ქვემდგომი სასამართლო მოსამართლე ემატება. სწორედ ამიტომ გერმანიაზე ამბობენ, სამართლებრივი სახელმწიფო

მოსამართლეთა სახელმწიფოდ გადაიქცაო. ასეთი განცხადების საფუძველად, რა თქმა უნდა, მხოლოდ რაოდენობა არ მიიჩნევა, არამედ ის, რომ ასეთი რაოდენობის სასამართლოების დიდი ნაწილი საკანონმდებლო, პოლიტიკურ და მმართველობით სფეროში მიღებული გადაწყვეტილებების კომენტირებასაც ახდენს და ამით „თავისი წვლილი“ შეაქვს კანონშემოქმედებით თუ ნორმაშემოქმედებით საქმეში.

ზემოთ მოტანილი სხვადასხვა იურისდიქციათა სასამართლო სისტემების მონაცემებში, 16 ფედერალური მიწის პირობებში, მიწების უმაღლესი სასამართლოების მეტობა იმით აიხსნება, რომ ზოგიერთ მიწებში ორ-ორი ერთგვაროვანი სასამართლო ფუნქციონირებს, ნაკლებობა კი ყველა შემთხვევაში გერმანიის გაერთიანების შედეგად შემოერთებულ 5 მიწასთან არის დაკავშირებული. საქმე ის არის, რომ ძველი გერმანული მართლმსაჯულების განვრცობა ყოფილი გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკის მიწებზე კომპრომისების გზით განხორციელდა. აქ ყველა დონეზე შენარჩუნებულ იქნა საერთო იურისდიქციის სასამართლოები და ახლა, ვიდრე 5 შტოიანი გერმანული სისტემა მთელი თავისი ინსტანციებით დაინერგებოდა, ადმინისტრაციული, საფინანსო, შრომის და სოციალური იურისდიქციის შეთავსება საერთო სასამართლოებს დაევაღათ, რისთვისაც ქვედა დონეზე შეიქმნა მოსამართლეებისა და არაპროფესიონალ სასამართლოს წევრთა განსხვავებული შემადგენლობის პალატები ან სენატები. ახალი მიწების სარევიზიო საქმეები, ისევე როგორც ძველი მიწების საქმეები, განიხილება შესაბამისი 5 უმაღლესი სასამართლოს მიერ. ერთადერთი – ბერლინის აღმოსავლური ზონა პირდაპირ გაერთიანდა ქალაქთან, სადაც მთლიანობაში მოქმედებს გერმანული მართლმსაჯულების სისტემა.

10-2. სასამართლო სისტემის ორბანიზაცია

გერმანიის ძირითადი კანონის სპეციალური განყოფილება ეძღვნება სასამართლოებისა და იუსტიციის სხვა ორგანოების საქმიანობის და ორგანიზაციის რეგულირებას, მაგრამ აქ არ არის მოცემული სასამართლო სისტემის სრული აღწერა და მხოლოდ ის არის აღნიშნული, რომ სასამართლო ხელისუფლება მინდობილი აქვს მოსამართლეებს და ხორციელდება იგი საკონსტიტუციო სასამართლოს, კონსტიტუციაშივე გათვალისწინებული ფედერალური სასამართლოებისა და მიწების სასამართლოების მეშვეობით.

დღემდე მოქმედი 1877 წლის კანონი სასამართლო მოწყობის

შესახებ – 1975 წლის რედაქციით – მხოლოდ საერთო იურისდიქციის სასამართლოების ორგანიზაციისა და საქმიანობის საკითხებს აწესრიგებს. ცალკე კანონი განსაზღვრავს მოსამართლის სტატუსს და იცავს მოსამართლის დამოუკიდებლობას. რაც შეეხება იურისდიქციის დანარჩენ შტოებს, ყველა მათგანის შინაგანი ორგანიზაციისა და სისტემის ინსტანციური თუ სხვადასხვა დონის სასამართლოების ურთიერთმიმართების საკითხებს შესაბამის სასამართლოებზე მიღებული ფედერალური კანონები არეგულირებს.

სასამართლო სისტემის ორგანიზაციის სრულყოფის თვალსაზრისით და ხუთივე სასამართლო შტოს შიგნით სამართლის ერთგვაროვანი გამოყენების საქმეში სასამართლო პრაქტიკის განზოგადებადახეწის მიზნით იქმნება სპეციალიზებული სენატები. ფედერალურ უმაღლეს სასამართლოში შექმნილია 12 სენატი სამოქალაქო საქმეებზე, 5 – სისხლის სამართლის საქმეებსა და 8 სენატი განსაკუთრებულ საქმეებზე; შრომის საქმეთა ფედერალურ სასამართლოში 10 სენატი; ფედერალურ ადმინისტრაციულ სასამართლოში – 11 სენატი სარევიზიო საქმეებზე, 2 სენატი დისციპლინურ საქმეებსა და 2 სენატი სამხედრო მოსამსახურეთა საქმეებზე; სოციალურ საქმეთა ფედერალური სასამართლო შედგება 15 სენატის და ფედერალური საფინანსო სასამართლო 11 სენატისაგან. გარდა ამისა, ყველა სასამართლო შტოს სათავეში არსებობს თითო დიდი სენატი, რომელიც მოიცავს სხვა სენატებს.

ცალკე უნდა ითქვას თავისთავად მნიშვნელოვანი და სტრუქტურულად ყველაზე უფრო რთული საერთო სასამართლოების სისტემის შიგნით „შრომის დანაწილების“ თაობაზე. საქმე ის არის, რომ საერთო სასამართლოების სისტემაში სამოქალაქო და სისხლის სამართლის საქმეების დიდ ნაწილს განიხილავენ უბნის სასამართლოები, რომელშიც სამართალწარმოებას ახორციელებს ერთი მოსამართლე. მიწის სასამართლო განიხილავს უფრო რთულ სამოქალაქო და სისხლის სამართლის საქმეებს და უბნის სასამართლოების მიმართ სააკველაციო ინსტანციას წარმოადგენს. ერთ შემთხვევაში სისხლის სამართლის საქმეები მოსამართლეთა კოლეგიის მიერ განიხილება, მეორე შემთხვევაში – რამდენიმე ნაფიც მსაჯულთა მონაწილეობით. მიწის უმაღლესი სასამართლო ატარებს რევიზიას. ეს განსაკუთრებული პროცესია გერმანულ სამართალში, სადაც შეხამებულია აპელაციისა და კასაციის ელემენტები, ანუ მოწმდება ქვემდგომი სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმის ფაქტობრივი მხარის შესაბამისობის და კანონის დაცვის თვალსაზრისით. ფედერალური სასამართლო პალატა ახორციელებს მხოლოდ საკასაციო პროცესს.

გერმანიის ძირითადი კანონი, ერთი მხრივ, დაუშვებლად მიიჩნევს საგანგებო სასამართლოების შექმნას (მუხლი 101, აბზაცი 1), თუმცა იქვე, მეორე აბზაცში აღნიშნავს, რომ ცალკეული დარგებისათვის სასამართლოები შეიძლება შეიქმნას მხოლოდ კანონის საფუძველზე. ამ დროს, თავად კონსტიტუცია 96-ე მუხლის ძალით ადგენს, რომ ფედერაციას შეუძლია: შექმნას ფედერალური სასამართლო სამრეწველო საკუთრების სამართლებრივი დაცვისათვის (აბზაცი 1); შეიარაღებული ძალებისათვის ფედერალური სასამართლოს სახით შექმნას სისხლის სამართლის სამხედრო სასამართლოები, რომელთაც შეუძლიათ სისხლის სამართლის იურისდიქცია განახორციელონ მხოლოდ თავდაცვის მდგომარეობის დროს, აგრეთვე შეიარაღებული ძალების მოსამსახურის მიმართ, რომელიც გაგზავნილია საზღვარგარეთ ან იმყოფება სამხედრო გემზე (აბზაცი 2). აქვე კონსტიტუცია ადგენს, რომ ამ უკანასკნელზე ვრცელდება იუსტიციის ფედერალური მინისტრის კომპეტენცია, თუმცა შემდეგ იმასაც ადგენს, რომ ორივე აღნიშნული სასამართლოსათვის უმაღლეს ფედერალურ სასამართლოს წარმოადგენს ფედერალური სასამართლო პალატა (აბზაცი 3). გამოდის, რომ კანონმდებელი მათ საერთო სასამართლო სისტემასთან აკავშირებს. ამას გარდა, კონსტიტუცია კიდევ ერთ უფლებას ანიჭებს ფედერაციას. მას შეუძლია იმ პირთათვის, რომლებიც დაკავშირებული არიან საჯარო-სამართლებრივი სამსახურებრივი ურთიერთობებით, შექმნას ფედერალური სასამართლოები დისციპლინურ და საჩივართა განმხილველ წარმოებაში გადაწყვეტილებების მისაღებად (აბზაცი 4). თუმცა ამით როდი ამოიწურება სპეციალური სასამართლოების სისტემა. აღნიშნული მხოლოდ კონსტიტუციურად გაფორმებული სამეულია, სხვა შემთხვევაში მათი გაფორმების „ნებართვები“, კონსტიტუციის თანახმად, საკანონმდებლო გაფორმებას საჭიროებს და, მაშასადამე, მთელი ეს საქმე პარლამენტის კონტროლქვეშ ექცევა, რომელიც, როგორც ჩანს, იოლად გასცემს ასეთ ნებართვებს, თუ ვიტყვით, რომ ძალიან მრავალრიცხოვანი გახდა და პროფილთა სიმრავლითაც გამოირჩევა სპეციალური სასამართლოების სისტემა. მაგრამ, არსებითად, დამოუკიდებლად მოქმედ ამ სასამართლოების ერთობლიობას სისტემას ვერ უწოდებ, ერთობლიობაც არ გამოვიდოდა ალბათ, რომ არა ფედერალური სასამართლო პალატის განსაკუთრებული სენატი, რომელიც პირველი ინსტანციის სხვადასხვა პროფილის 17 სასამართლოს მკაცრად ცენტრალიზებული სქემის სახით კრავს. სპეციალური იურისდიქციის სასამართლოების სტატუსი რეგულირდება ცალკეული კანონებით ან ნორმატიული აქტებით. მაგრამ აქ ერთია ხაზგასასმელი: რადგან კონსტიტუცია და კანონებიც ყველა ამ სპეციალიზებულ სასამართ-

ლოს ფედერალურ სასამართლო პალატას მიაბამენ, უნებლიეთ ფართოდება საერთო სასამართლო სისტემა, მისი სასამართლო თვალსაწიერი, ძალა და მნიშვნელობა.

ასე რომ, გერმანიაში ფუნქციონირებს დაქსაქსული სასამართლო სისტემა, რომელსაც არც ფედერაციის ფარგლებში და არც მიწების მიხედვით არ გააჩნია საერთო უმაღლესი სასამართლო ორგანო. ამიტომ, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ხელოვნურად იხუნძება საერთო სასამართლო სისტემა. მიუხედავად ასეთი დაქუცმაცებულობისა, გერმანიის მართლმსაჯულება ყველაზე ნათელი მაგალითია სასამართლო სისტემის ცენტრალიზებული მოდელისა, რომლის შემადგენლობაში ფუნქციონირებს რთული, გარეგნულად სპეციალიზებული სისტემა, პრაქტიკულად კი ავტონომიური ქვესისტემების ერთობლიობა, რომლის იურისდიქცია ვრცელდება მთელი ქვეყნის მასშტაბით. მაგრამ გერმანულ სასამართლო სისტემაზე სრული წარმოდგენის მიზნით, აუცილებელია ყურადღება მივაქციოთ იმ ფაქტორს, რომ კომპეტენციათა არსებითი გამიჯვნა ფედერაციის და მიწების სასამართლო სისტემებს შორის არ არსებობს. პირიქით, მიწების ტერიტორიაზე მოქმედი სასამართლოები გამოდიან ფედერალური სასამართლო შტოების ელემენტების სახით და ერთდროულად წარმოადგენენ შესაბამისი მიწის სასამართლო სისტემას. ისინი მჭიდროდ არიან დაკავშირებული ინსტანციურობითა და გასაჩივრების ცენტრალიზებული სისტემით.

გერმანიის სასამართლო სისტემის ორგანიზაცია განპირობებულია ორი ფაქტორით – სახელმწიფო ფედერალური მოწყობით და როგორც საერთო იურისდიქციის, ასევე სპეციალური სასამართლოების არსებობით. სირთულე კი იმაში მდგომარეობს, რომ რამდენიმე იურისდიქციის არსებობის პირობებში ერთი და იგივე სამართლებრივი საკითხი სხვადასხვა სასამართლოს მიერ სხვადასხვანაირად წყდება. ეს უკვე პრაქტიკაა და მისგან თავის დაღწევა თავისებურ მიდგომას ითხოვს. სწორედ ამიტომ მართლმსაჯულების განხორციელების ერთიანობის უზრუნველყოფის მიზნით, შექმნილია აღნიშნული იუსტიციის ხუთი შტოს, ხუთი სასამართლოს „საერთო სენატი“, რომელიც ერთგვარად ახორციელებს სისტემის წარმართვასა და კოორდინაციას, მაგრამ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა სასამართლო შტოებს შორის არსებით სამართლებრივ საკითხებზე უთანხმოება წარმოიშევა და საჭირო ხდება სენატის გადაწყვეტილება სასამართლო პრაქტიკის ერთიანობის უზრუნველყოფის მიზნით. სენატის საქმიანობის საკითხებს აწესრიგებს ფედერალური კანონი. სხვა მხრივ აღნიშნული სასამართლოები ქვეყნის სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებელი ელემენტებია, ქვესისტემადაა

შეკრული და სახელდებულ შტოებს ცალ-ცალკე განაგებენ.

გერმანიის ძირითადი კანონი არ ახდენს მიწების სასამართლო სისტემის რეგულირებას, თუ არ გავითვალისწინებთ ნორმებს მოსამართლეთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ (მუხლი 98), რომელიც ბლანკეტური ნორმების სახითაა ჩამოყალიბებული. კერძოდ, მოსამართლეთა სამართლებრივი მდგომარეობა მიწებში მოწესრიგდება მიწის სპეციალური კანონით. ამასთან დაკავშირებით, ფედერაციას შეუძლია გამოსცეს მხოლოდ ზოგადი მითითებები (აბზაცი 3); მიწებს შეუძლიათ განსაზღვრონ, რომ მიწის მოსამართლის სამსახურში მიღების საკითხს წყვეტს მიწის იუსტიციის მინისტრი მოსამართლეთა შემრჩევი კომიტეტთან ერთად (აბზაცი 4); მიწებს შეუძლიათ მიწის მოსამართლის მიმართ გააერცლონ კონსტიტუციის ამავე მუხლით გათვალისწინებული წესები (აბზაცი 5). როგორც ხედავთ, ყველაფერი ან თითქმის ყველაფერი ადგილობრივი გადაწყვეტილების საგანი ხდება – ერთი გამონაკლისის გარდა. და ესეც მხოლოდ იმიტომ, რომ იგი საყოველთაო ნორმაა და ყველა მოსამართლეს შეეხება – მოსამართლეთა დისციპლინურ პასუხისგებაში მიცემის საკითხს წყვეტს ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო.

კონსტიტუციაში არის კიდევ ერთი განსაკუთრებული ნორმა. ვინაიდან სასამართლო სისტემის რეგულირების საკითხები წყდება ფედერალური კანონმდებლობით, კანონმდებელი იტოვებს მიწების სასამართლოების უფლებამოსილების გარკვეული გაზრდის უფლებას, როცა ადგენს, რომ ბუნდესრატის თანხმობით მიღებულმა ფედერალურმა კანონმა შეიძლება გაითვალისწინოს, რომ მიწების სასამართლოებმა განახორციელონ იურისდიქცია სისხლის სამართლის ისეთ საქმეებზე, რომლებიც ხალხთა მშვიდობიანი თანაცხოვრების დარღვევასა და თავდასხმითი ომების წარმოებაზე მიმართულ სახელმწიფოს დაცვის საკითხებს და ანტიკონსტიტუციურ მოქმედებას შეეხება.

რაც შეეხება პროკურატურის ორგანოებს, იგი კონსტიტუციის ყურადღების მიღმა რჩება, ვინაიდან, ის არ არის ცალკე სისტემა და მისი სტრუქტურები ორგანიზაციულად, ფაქტობრივად, ორგანიზულადაც დაკავშირებულია საერთო სასამართლო სისტემის სხვადასხვა ინსტანციის სასამართლოებთან: ფედერალური პროკურატურა – ფედერალური პროკურორით სათავეში მიბმულია ფედერალურ სასამართლო პალატაზე; გენერალური პროკურატურები – გენერალური პროკურორების მოთავეობით – მიწების უმაღლეს სასამართლოებთან; პროკურატურები – პროკურორებით – მიწების სასამართლოებთან; საუბნო სასამართლოებთან კი არსებობენ თავისი პროკურორები. მაგრამ, მთავარი მთელ ამ ურთიერთობაში ის არის,

რომ სასამართლო ორგანოებთან ერთად ფედერალური პროკურორები გერმანიის იუსტიციის მინისტრის საერთო ხელმძღვანელობის ქვეშ იმყოფებიან, ხოლო მიწის პროკურორების საერთო ხელმძღვანელობას შესაბამისი მიწის იუსტიციის მინისტრი ახორციელებს.

პროკურორები ყველაზე რთულ საქმეებს პოლიციური სამსახურების დახმარებით განიხილავენ და წარმოადგენენ ბრალდებას. სისხლის სამართლის საქმეების სასამართლო განხილვა ყოველთვის ხდება პროკურორის მონაწილეობით. ამას გარდა, პროკურორი უფლებამოსილია განსაზღვრულ შემთხვევაში მონაწილეობა მიიღოს სამოქალაქო საქმეების განხილვაშიც.

10-3. მოსამართლეთა სამართლებრივი სტატუსი

გერმანიის ძირითადმა კანონმა მართლმსაჯულების განხორციელება ცალსახად მოსამართლეებს დააქისრა, როცა სასამართლო ხელისუფლების თავისებურებების განმაპირობებელი ასეთი კრებსითი მნიშვნელობის ფორმულით გახსნა კონსტიტუციის მეცხრე თავი – „მართლმსაჯულების განხორციელება“ – „სასამართლო ხელისუფლება მინდობილი აქვს მოსამართლეებს“. აქ ერთდროულად არის წარმოჩენილი მედლის ორივე მხარე – მოსამართლის როლიცა და პასუხისმგებლობაც მართლმსაჯულების აღსრულების საქმეში.

გერმანიის კონსტიტუციამ მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის არა მხოლოდ დეკლარირება მოახდინა, როცა საქვეყნოდ განაცხადა, რომ „მოსამართლე დამოუკიდებელია და მხოლოდ კანონს ემორჩილება“ (მუხლი 97, აბზაცი 1), არამედ აქვე ზოგიერთი პრინციპული ნორმა-გარანტია დაამკვიდრა. პირველ რიგში, ის არის საგულისხმო, რომ პროფესიონალი მოსამართლე, რომელიც დანიშნულ იქნა დადგენილი წესით, საკუთარი ნების საწინააღმდეგოდ, თავისი უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე შეიძლება დათხოვნილ იქნეს სამუდამოდ ან დროებით, ან დროებით გადაყენებულ იქნეს თანამდებობიდან, გადაყვანილ იქნეს სხვა ადგილზე ან გაყვანილ იქნეს თადარიგში, მხოლოდ სასამართლო გადაწყვეტილების ძალით და მხოლოდ კანონით განსაზღვრული საფუძვლებითა და ფორმებით. ამასთან, კონსტიტუცია ადგენს, რომ კანონმდებლობით შეიძლება განისაზღვროს ასაკობრივი ზღვარი, რომლის მიღწევისას სიცოცხლის ბოლომდე დანიშნული მოსამართლე გადის თადარიგში. მართალია, კონსტიტუცია სასამართლოს სტრუქტურის ან ოლქის შეცვლასთან დაკავშირებით მოსამართლის სხვა სასამართლოში გადაყვანის გარდა უშვებს მის დათხოვნას თანამდებობიდან, მაგრამ

ეს ხდება სრული ხელფასის შენარჩუნების კონსტიტუციური გარანტიით.

მოსამართლეთა დამოუკიდებლობიდან გამომდინარეობს გარკვეული გაზრდილი მოთხოვნები მათი ვალდებულებების თაობაზე. მოსამართლეთა პასუხისმგებლობის საკითხიც ამ მიზნით არის აქცენტირებული ძირითად კანონში. იგი ახდენს მოსამართლეთა გადაყენების უფლებამოსილების გადანაწილებას საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების შტოებს შორის და ამ აქტის მოტივაციასთან ერთად სანქციის შესაძლო სახეებსაც განსაზღვრავს. კონსტიტუცია ამ შემთხვევაშიც საკმაოდ კატეგორიულია, როცა აღგენს, რომ, თუ ფედერალური მოსამართლე თანამდებობაზე ყოფნისას ან თანამდებობრივი მოვალეობების ფარგლებს გარეთ დაარღვევს ძირითადი კანონის პრინციპებს ან რომელიმე მიწის კონსტიტუციურ წყობას, ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს ბუნდესტაგის წინადადებით შეუძლია ორი მესამედის უმრავლესობით მიღებული განკარგულებით გადაიყვანოს ეს მოსამართლე სხვა თანამდებობაზე ან გაიყვანოს თადარიგში, ხოლო განზრახ დარღვევის შემთხვევაში, შეიძლება მიღებულ იქნეს დათხოვნის გადაწყვეტილება (მუხლი 98, აბზაცი 2).

ეს არის და ეს, ფედერალურ მოსამართლეთა სამართლებრივი მოწესრიგების ნაწილში, რაც კონსტიტუციამ თქვა და დაიტია, დანარჩენი კი „სპეციალურ ფედერალურ კანონს“ გადააქისრა. 1961 წლის 8 სექტემბრის კანონმა მოსამართლეებზე ერთგვარად განაწესა ეს გარანტიები. მთავარი ალბათ ის არის, რომ მოსამართლეები მოხელეთა საერთო არმიიდან ცალკე პროფესიული ჯგუფის სახით გამოიყო. აღნიშნული კანონი, ძირითადად, პროფესიონალი მოსამართლეების სამართლებრივ მდგომარეობას არეგულირებს. მხოლოდ მისი ცალკეული დებულებები ეხება იმ პირთა სამართლებრივ მდგომარეობას, რომლებიც საზოგადოებრივ საწყისებზე ასრულებენ მოვალეობას სასამართლო მსაჯულებად დაბალი ინსტანციის სასამართლოში.

გერმანიაში არსებობს მოსამართლეთა ორი კატეგორია — პროფესიონალი და არაპროფესიონალი მოსამართლეები. არაპროფესიონალ მოსამართლეებად ითვლებიან პირები, რომლებიც განსაკუთრებული კანონმიწერილობის საფუძველზე მონაწილეობენ მართლმსაჯულების განხორციელებაში, მაგრამ არა აქვთ გავლელი პროფესიონალი მოსამართლის მომზადებისათვის საჭირო სპეციალური კურსი. ეს კურსი კი ითვალისწინებს ორი სახელმწიფო გამოცდის ჩაბარებას. იურიდიული მომზადება იწყება უნივერსიტეტში იურისპრუდენციის შესწავლით, რომელიც სამნახევარ წელს

გრძელდება და კურსის ბოლოს კანდიდატი აბარებს პირველ, ე.წ. რეფერენდარულ გამოცდას სასამართლო სამმართველოს ერთ-ერთ საგამოცდო უწყებაში და არა უნივერსიტეტში. შემდეგ მოდის ე.წ. რეფერენდარული ვადა – 2 წლიანი მოსამზადებელი სამსახური. ამ ხნის მანძილზე კანდიდატი სამოქალაქო და სისხლის სამართლის საქმეთა სასამართლოებში, პროკურატურაში, ადვოკატთან, ერთ-ერთ ადმინისტრაციულ ორგანოში, აგრეთვე – თავისი არჩევნით – სხვა სასამართლოებში და ორგანოებში, ნოტარიუსთან გადის პრაქტიკულ მომზადებას. ამ ხნის მანძილზე კანდიდატი ღებულობს ხელფასს.

მოსამზადებელი სამსახურის დამთავრების შემდეგ კანდიდატი შესაბამისი მიწის საგამოცდო უწყებაში აბარებს მეორე გამოცდას, რომლის შედეგის მიხედვით ის შეიძლება პირდაპირ დაინიშნოს მოსამართლედ, არანაკლებ სამწლიანი საცდელი ვადით – დამოუკიდებელი მოსამართლის ყველა უფლება-მოვალეობით. მხოლოდ ამის შემდეგ შეიძლება ის გახდეს მოსამართლე „სიცოცხლის ბოლომდე“. თუმცა, ეს არ გამორიცხავს მოსამართლეებად სხვა მაღალი იურიდიული თანამდებობებიდან მოსული პირების დანიშვნას. ასეთ უფლებას ფლობენ გერმანიის უნივერსიტეტებში მოღვაწე სამართლის პროფესორები.

კონსტიტუცია მოსამართლეების დანიშვნის საკითხს სასამართლო, აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებათა ურთიერთობის მიჯნაზე არეგულირებს. სასამართლო სისტემის ხუთივე შტოს მოსამართლეების დანიშვნის საკითხს წყვეტს მოცემულ სფეროში კომპეტენტური მინისტრი – მოსამართლეების შემჩრევე კომიტეტებთან ერთად. კომიტეტი კი შედგება მოცემულ სფეროში კომპეტენტური მინისტრებისაგან მიწებიდან და თანაბარი რაოდენობის წევრებისაგან, რომლებსაც ირჩევს ბუნდესტაგი (მუხლი 95, აბზაცი 2).

მოსამართლეთა ვალდებულებების თვალთახედვით, მნიშვნელოვანია მოსამართლეებზე კანონის 39-ე პარაგრაფის შინაარსი, რომელიც გვაუწყებს, რომ მოსამართლე, როგორც მისი სამსახურბრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას, ისე სამსახურის გარეთ, მათ შორის პოლიტიკური საქმიანობისას ისე უნდა იქცეოდეს, რომ არ შეიღახოს რწმენა მისი დამოუკიდებლობისადმი. როგორც ჩანს, ეს არ გამორიცხავს პოლიტიკურ საკითხებზე მოსამართლის საჯარო გამოსვლების შესაძლებლობას. სხვათა შორის, შემთავსებლობის საერთო შეზღუდვების ფონზე საკმაოდ თავისებურად წყდება პოლიტიკური კარიერისადმი მოსამართლის შესაძლო დამოკიდებულების საკითხი. მოსამართლეს შეუძლია იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი და შეუძლია წამოაყენოს თავისი კანდიდატურა სადეპუტატო

არჩევნებში. არჩევის შემთხვევაში, კანდიდატი სადეპუტაციო უფლებამოსილების ვადით წყვეტს სასამართლო სამსახურის განხორციელებასთან დაკავშირებულ უფლებამოსილების შესრულებას.

სამართალწარმოების მართვის ორგანოების გადაწყვეტილების მიღების საქმეში მონაწილეობენ მოსამართლეთა ე.წ. წარმომადგენლობითი ორგანოები. კანონმა მოსამართლეების შესახებ ორი ერთმანეთისაგან განსხვავებული საბჭო დააფუძნა. პირველი ეს არის პრეზიდიალური საბჭო, რომელიც იქმნება მოსამართლეთა დანიშვნა-არჩევის საქმეში და საერთო თუ სოციალური ხასიათის საკითხების გადაწყვეტაში მონაწილეობისათვის. სულ სხვაა სასამართლოს საქმეთა მართვის მიზნით მოსამართლეთა მიერ შექმნილი პრეზიდიუმი, რომელიც საზღვრავს სასამართლოს კოლეგიის შემადგენლობას, არეგულირებს მოსამართლეთა ვაკანსიების შევსების წესს და ანაწილებს მოვალეობებს.

სასამართლო ხელისუფლება სასამართლო კონტროლის ყურადღების გარეშე არც მოსამართლეებს ტოვებს. გერმანული მართლმსაჯულების სისტემის ერთი თავისებურება სწორედ სასამართლო სამსახურის საქმეთა ფედერალური სასამართლოა. ეს არის უმაღლესი ფედერალური სასამართლოს სპეციალური პალატა, რომელსაც გადაწყვეტილებები გამოაქვს დისციპლინური ხასიათის საკითხებსა და განსაზღვრულ საქმეებზე, რომლებიც მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის ან მათი სამსახურის თავისებურებებთან კავშირში სამსახურებრივ სამართალს ეხება. ფედერალური ინსტანციების მოსამართლეთათვის აღნიშნული სასამართლო ერთადერთი სასამართლო ინსტანციაა, ხოლო მიწის ინსტანციების მოსამართლეთათვის – სარევიზიო ინსტანცია.

თავი მეთერთმეტე - საკონსტიტუციო ზედამხედველობა

გერმანიაში მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ – 1949 წლის 23 მაისს მიღებულ ძირითად კანონამდე, არ არსებობდა კანონების კონსტიტუციურობის შემოწმების რაიმე სპეციალური ინსტიტუტი. ვაიმარის კონსტიტუციით გათვალისწინებული იყო საკონსტიტუციო იურისდიქციის არსებობა, მაგრამ მისი განხორციელება ვეალებოდა საერთო იუსტიციის უმაღლეს ორგანოს – საიმპერატორო სასამართლოს და სახელმწიფო სასამართლო პალატას. ეს უკანასკნელი, კონსტიტუციის მე-19 მუხლის თანახმად, ადგილებზე კომპეტენტური

ორგანოს არარსებობის შემთხვევაში, წყვეტდა საკონსტიტუციო დავებს, რომელიც ნებისმიერი გერმანული მიწის ფარგლებში წარმოიქმნებოდა, აგრეთვე დავებს საკავშირო ხელისუფლების ორგანოებსა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის კომპეტენციის განაწილების შესახებ. რაც შეეხება იმპერიულ ორგანოებს შორის საკონსტიტუციო დავების გადაწყვეტას, იგი პოლიტიკური ხელისუფლების პრეროგატივას წარმოადგენდა და სწორედ ეს თავისებურება ბევრად განაპირობებდა მართლმსაჯულების დონეს ფაშისტურ გერმანიაში.

II-1. საკონსტიტუციო სასამართლო მართლმსაჯულების სისტემაში

მოქმედი გერმანული კონსტიტუცია განსაზღვრავს რა სასამართლო ორგანიზაციის საკითხებს, ხაზგასმით მიუთითებს, რომ „სასამართლო ხელისუფლება მინდობილი აქვთ მოსამართლეებს. იგი ხორციელდება ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს, ამ ძირითადი კანონით გათვალისწინებული ფედერალური სასამართლოებისა და მიწების სასამართლოების მეშვეობით“ (მუხლი 92). ქვეყნის მართლმსაჯულების განმახორციელებელ ორგანოთა ამ ჩამონათვალში საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველობა შემთხვევითი არ არის. კანონმდებლის ეს აქცენტი უპირველესად კონსტიტუციური გარანტიების პრიმატს ადასტურებს, მათ შორის, რა თქმა უნდა, პიროვნების კონსტიტუციურ უფლებათა დაცვის გარანტიის თვალსაზრისითაც.

გერმანიის ძირითადი კანონის თანახმად, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო თავად სასამართლო ხელისუფლების შემადგენელ ნაწილთაგანია. როგორც სასამართლო ორგანო, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო (ფსს) უმაღლეს კონსტიტუციურ ორგანოს წარმოადგენს. მართალია, ასეთი სტატუსი ძირითად კანონში მას განსაზღვრული არა აქვს, მაგრამ ასეა ფაქტობრივად და ეს ბევრი ნიშნითა და თავისებურებით დასტურდება. დავიწყოთ იმით, რომ ძირითადად კანონმა ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო დამოუკიდებელი ფედერალური ორგანოს სტატუსით აღჭურვა. ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების ამ დონის შესატყვისობას ისიც ამტკიცებს, რომ მისი გადაწყვეტილება სავალდებულოა ფედერაციისა და მიწების კონსტიტუციური ორგანოებისათვის, ყველა სასამართლოსა და უწყებისათვის,

ხოლო კონსტიტუციური ნორმიდან გამომდინარე (მუხლი 94, აბზაცი 2), კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას კანონის ძალა გააჩნია. ასეა, მაგალითად, როცა მიწის საკონსტიტუციო სასამართლოს შუამდგომლობით ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს გამოაქვს გადაწყვეტილება ძირითადი კანონის განმარტებაზე თავისსავე გადაწყვეტილებასთან შუამდგომლობის აღმძვრელ საკონსტიტუციო სასამართლოსთან აზრთა სხვადასხვაობისას.

ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს სხვა უმაღლესი ფედერალური ორგანოების თანაბარუფლებრივი მდგომარეობა უკავია და საგანგებო როლი განეკუთვნება იურისდიქციის სფეროში საერთოდ და კონკრეტულად, კონსტიტუციური სამართლის განვითარებაში. ყველა სხვა კონსტიტუციურ ორგანოსთან მიმართებაში ფსს ერ-თადერთი დამოუკიდებელი სასამართლო პალატაა. მისი უფლებრივი გათანაბრება ისეთ სხვა უმაღლეს ფედერალურ ორგანოებთან, როგორც არის ფედერალური პრეზიდენტი, ბუნდესტაგი და ბუნდესრატი, აგრეთვე მისი განსაკუთრებული მდგომარეობა სხვა სასამართლოებთან იმითაც გამოიხატება, რომ ფსს-ს ხელმძღვანელობა ხორციელდება დამოუკიდებლად, იუსტიციის სამინისტროზე დაუქვემდებარებლად. ამასთან, მას ფედერაციის ბიუჯეტის ჩარჩოებში გააჩნია საკუთარი ბიუჯეტი, მისი სტატუსი განსხვავდება სხვა სასამართლოების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მდგომარეობისაგან, ასევე განსხვავებულია მისი მოსამართლეების მდგომარეობა სხვა მოსამართლეთა მდგომარეობისაგან. ამასთან, ისიც საგულისხმოა, რომ საკანონმდებლო რეგულირების შესაბამისად, ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატისათვის ფსს-ს პრეზიდენტი ამ სასამართლოს მოხელეებისა და მოსამსახურეების უმაღლესი ადმინისტრაციული ხელისუფალი და მთავარი ხელმძღვანელია. განსხვავებულია მათი სასამართლო განხილვის პროცედურული მხარეც. ფსს-ს განხილვის საგანი განზოგადებულია და ამიტომაც ფართოა მისი გადაწყვეტილებების სავალდებულო მნიშვნელობა საკონსტიტუციო სამართლის სრულყოფაზე საერთოდ, მნიშვნელოვანია იმ პირთა რიცხვი, რომლებსაც შეუძლიათ საკონსტიტუციო სასამართლოში გამოსვლა.

აქვე ცალკე გამოვეყოფთ ერთ ნორმას, რომელიც კიდევ უფრო მკაფიოდ წარმოაჩენს ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს ადგილს ქვეყნის მართლმსაჯულების განხორციელებაში, მით უფრო, რომ საკითხი საგანგებო ვითარებას შეეხება. საქმე ის არის, რომ ძირითად კანონში თავდაცვითი ღონისძიებების აუცილებლობით გამოწვეული დამატებებით, გათვალისწინებულია მისი განსაკუთრე-

ბული მდგომარეობა ყველა დანარჩენი სასამართლო ორგანოს მიმართ. ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, ცნობილმა გერმანელმა კონსტიტუციონალისტმა კ. პესტალოცამ 1991 წელს, თავის წიგნში „საკონსტიტუციო-პროცესუალური სამართალი“ აღნიშნა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოები ქმნიან სამართალს, მაგრამ ამავდროულად ახდენენ პოლიტიკის ფორმირებასაც, მათი გადაწყვეტილებები გავლენას ახდენენ პოლიტიკაზე, ისევე როგორც სხვა სასამართლოების გადაწყვეტილებებზე. რა თქმა უნდა, ეს გამომდინარეობს საგნიდან, რომლის მიმართაც ისინი გადაწყვეტილებას ეძებულობენ და შემდგომში, რომლებიც მათ უნდა გაიაზრონ და განჭვრიტონ.

იმის გათვალისწინებით, რომ ყველა სასამართლო დაწესებულება სახელმწიფო სისტემის ნაწილია და ერთიანად ახორციელებს სასამართლო ხელისუფლებას, სხვა სასამართლოები არ შეიძლება იყოს ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს ქვესაკონტროლო სფერო სასამართლო შემოწმების წესით, თუნდაც კონსტიტუციური ნორმების ეფექტური მოქმედების დასადგენად. თუმცა აქაც არსებობს ერთი გამონაკლისი. ფსს-ს სამართლებრივი გადაწყვეტილების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის და ქმედითობის სასამართლო წესით შემოწმებისას შეუძლია პარალელურად მოახდინოს შესაბამისი სასამართლოების საქმიანობისა და პრაქტიკის შეფასება. ამის შესაძლებლობას ბადებს თვით ძირითად კანონში საკანონმდებლო ხელისუფლების გაგებასთან დაკავშირებით ხაზგასმული ორი კონსტიტუციური უფლება: ყველას ჰყავდეს კანონიერი მოსამართლე (მუხლი 101, აბზაცი 1) და თითოეული მოსმენილ იქნეს სასამართლოს მიერ (მუხლი 103, აბზაცი 1). მაგრამ ფსს-მ შეგნებულად შეზღუდა თავისი კომპეტენციის გამოყენება დარგობრივი სასამართლოების მიმართ, ერთი შეხედვით იმ უბრალო მიზეზის გამო, რომ ისინი ცდილობდნენ საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის გადაეკისრებინათ თავის ინტერესქვემდებარე საქმეებზე გადაწყვეტილების მიღება. ამ უბრალო მიზეზის უკან კი, ცხადია საკონსტიტუციო სასამართლოს „ჯავშანი“ დარგობრივი ავტორიტეტის ასამაღლებლად გამოიყენებოდა.

ყოველივე ზემოთ თქმულთან დაკავშირებით, შეიძლება ერთგვარად დაზუსტდეს ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს ამოცანა საერთო მართლმსაჯულებასთან მიმართებაში. იგი უნდა ზრუნავდეს, რომ სხვა სასამართლოები ითვალისწინებდნენ პოლიტიკური პროცესის ეფექტური ფუნქციონირებისათვის მნიშვნელოვან ვითარებას, პირველ რიგში, სასამართლო პრაქტიკის ერთიანობის შესანარჩუნებლად, იმ დონეზე, რა დონეზეც ეს საჭიროა პოლიტიკური

გადაწყვეტილების მისაღებად. ამ თვალსაზრისით ფსს-მ უნდა გამოიწვიოს პოლიტიკა სასამართლო პრაქტიკიდან, მაგრამ მათი პრინციპების დონეზე აღნიშნული დაპარალელების პირობებში, როგორც ჩანს, ეს არც ისე ადვილია. მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხისა და ხელისუფლების დანაწილების ობიექტური გარანტიის გათვალისწინებით, ასეთი რთული ამოცანის განხორციელება შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ სასამართლო ინსტანციის დანიშნულებას შეინარჩუნებს. მით უფრო, რომ სხვა სასამართლოები თავისი კომპეტენციის ფარგლებში კონსტიტუციის დამცველი მოქმედებებით მაინც ახდენენ გარკვეულ გავლენას ამ მიმართულებით სასამართლო პრაქტიკაზე საერთოდ.

11-2. საკონსტიტუციო სასამართლოს სისტემა და კომპეტენცია

გერმანიაში არსებულ ყველა სასამართლო სისტემას რამდენიმე ინსტანცია გააჩნია. ერთადერთი გამონაკლისი ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოა. საკონსტიტუციო იუსტიციის ქვესისტემა თუმცა ორ ელემენტს – ფედერალურ და მიწების საკონსტიტუციო სასამართლოებს აერთიანებს, იგი არ შეიძლება ერთიან, ორდონიან სისტემად მივიჩნიოთ, ვინაიდან მათ შორის პირდაპირი დაქვემდებარება არ არსებობს. დამოკიდებულება მათ შორის განსაზღვრულია დამოკიდებულებით ქვეყნის ძირითად კანონსა და მიწების კონსტიტუციებს შორის. მაშასადამე, არის დამოკიდებულება, რომელიც მიწის საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობას არ ლახავს. მაგალითად, ამ უკანასკნელმა უნდა მიიღოს ფსს-ს ნებართვა, თუ ძირითადი კანონის ინტერპრეტაციის დროს იგი უნდა გაემიჯნოს სხვა მიწის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას. ან, იმ შემთხვევაში, თუ მიწის საკონსტიტუციო სასამართლო აპირებს გადაუხვიოს ფსს-ს ან სხვა მიწის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას, საკითხი საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად გადადის ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოში.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მოწყობის საკითხები და სასამართლო წარმოების წესი, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ჩარჩოებში რეგულირდება. ამ საქმეში დიდი როლი ითამაშა ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონმა, რომელიც 1951 წელს იქნა მიღებული, შემდგომ მრავალჯერ იცვლებოდა, ახალ რედაქციაში ხდებოდა მიღება და ამჟამად 1985 წლის 12 დეკემბრის

ახალი კანონით იმართება საკონსტიტუციო ზედამხედველობის მთელი სისტემა.

ერთი მნიშვნელოვანი თავისებურება გერმანული საკონსტიტუციო იურისდიქციისა ის გახლავთ, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოში გზა იხსნება მას შემდეგ, როცა გაეკლია მართლმსაჯულების ყველა კონსტიტუციური ინსტანცია და კონფლიქტი მაინც არ არის გადაწყვეტილი. ამასთან, ისიც ნიშანდობლივია, რომ კონტროლის ინსტანციების იერარქია შეესაბამება სახელმწიფო ორგანოების იერარქიას, ანუ კონსტიტუცია და საკონსტიტუციო კონტროლი სტრუქტურულად ადეკვატურია.

კონსტიტუციის 93-ე მუხლი განსაზღვრავს ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციის მუდმივ პრობლემატიკას. ფსს-ს შეუძლია განიხილოს კანონი, მისი კონსტიტუციასთან ფორმალური და მატერიალური შესაბამისობის თაობაზე. წინასწარი შემოწმება აქ არ დაიშვება. კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ადგენს კონკრეტულ პირობებს და აღნიშნავს, რომ შემოწმების ობიექტი შეიძლება იყოს მხოლოდ ფედერალური კანონების უწყებებში გამოქვეყნებული ტექსტი.

ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო იღებს გადაწყვეტილებას:

– ძირითადი კანონის განმარტების შესახებ ფედერალური უმაღლესი ორგანოს ან სხვა მონაწილეთა უფლებებისა და მოვალეობების მოცულობის შესახებ წარმოშობილი დავის გამო;

– ფედერალური და მიწების სამართლის ძირითად კანონთან ფორმითა და შინაარსით შესაბამისობის შესახებ, აგრეთვე მიწების სამართლის ფედერალური სამართლის სხვა ნორმებთან შესაბამისობის თაობაზე და ეს მაშინ, როცა საკითხი დგება ფედერალური მთავრობის, მიწის მთავრობის ან ბუნდესტაგის წევრთა მესამედის შუამდგომლობით;

– მიწების მიერ ფედერალური სამართლის ნორმების შესრულებისა და ფედერალური ზედამხედველობის განხორციელებისას ფედერაციისა და მიწების უფლება-მოვალეობების შესახებ აზრთა სხვადასხვაობის არსებობისას;

– აგრეთვე, კონსტიტუციით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში.

გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმდინარე საქმიანობის ანალიზი მიგვანიშნებს, რომ კონსტიტუცია, მიუხედავად მნიშვნელოვანი დეტალიზაციისა, მაინც სრულად ვერ ასახავს მისი საქმიანობის თემატიკას. როგორც ჩანს, კანონმდებლისათვის ეს მოულოდნელი არ ყოფილა და ამიტომ 93-ე მუხლის

მეორე აბზაცში დატოვებული საშუალება მიმდინარე პროცესის კვალდაკვალ, საჭიროების შემთხვევაში, მისი ამოცანების გასაფართოებლად. ასეც მოხდა, დღეს ფსს განიხილავს კონსტიტუციურ საჩივრებს და დავებს ფედერაციის პრობლემებზე, ახორციელებს სასამართლო შემოწმებებს სამართლებრივი ნორმების ნამდვილობასთან, კონსტიტუციის დაცვასა და არჩევნების შედეგების სისწორესთან დაკავშირებით, ამოწმებს ნებისმიერი მოქალაქის საჩივარს კონსტიტუციის დაცვის საკითხებზე, თუ მოსარჩლე სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან თავს დაზარალებულად მიიჩნევს.

საკონსტიტუციო ზედამხედველობის არეალი გერმანიაში იმდენად ვერცელთა, რომ ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გარდა ამ საქმეს საკონსტიტუციო სასამართლოების მთელი სისტემა მეთვალყურეობს: საკონსტიტუციო სასამართლოები შექმნილია ყველა მიწის ხელისუფლებაში, გარდა შლეზვიგ-ჰოლშტეინისა, რომელმაც ძირითადი კანონის 99-ე მუხლის თანახმად, მიწის შიგნით საკონსტიტუციო ზედამხედველობის განხორციელების ფუნქცია გადასცა ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს. სხვათა შორის, მართლმსაჯულების განხორციელების საქმეში საკონსტიტუციო სასამართლოთა განსაკუთრებული ადგილის თვალსაზრისით ისიც ნიშანდობლივია, რომ მიწების კონსტიტუციებში დეტალურად მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოებია განხილული, რაც შეეხება სასამართლო სისტემის საქმიანობას, მის რეგულირებას ახდენს ფედერალური და მიწის კანონმდებლობა, ასე რომ, მიწების საკონსტიტუციო სასამართლოებს სპეციფიკური მდგომარეობა უკავიათ. ისინი ადგილობრივ იმავე როლს ასრულებენ, რასაც ფსს ფედერაციის დონეზე, ვინაიდან მიწებს საკუთარი კონსტიტუცია გააჩნია.

ფედერაციის სუბიექტების საკონსტიტუციო სასამართლოები ამოწმებენ მხოლოდ საკუთარი მიწის კანონმდებლობას. ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო პრინციპში ამოწმებს მხოლოდ საერთო ფედერალურ კანონმდებლობას. მაგრამ ფედერაციასა და მიწებს შორის კომპეტენციის გამიჯვნის შესახებ დავების განხილვასთან დაკავშირებით მას შეუძლია შეამოწმოს ფედერაციის სუბიექტების კანონმდებლობაც.

საკონსტიტუციო იუსტიციის ორგანოების სტრუქტურა და უფლება-მოსილება სხვადასხვა მიწის პირობებში განსხვავებულია. მაგალითად, ბავარიის საკონსტიტუციო სასამართლო მოქმედებს მიწის უმაღლეს სასამართლოსთან. მის შემადგენლობაში შედის თავმჯდომარე, სამი მოსამართლე და ლანდტაგის მიერ არჩეული 5 პირი. თავმჯდომარე და მოსამართლეები ასევე აირჩევიან ლანდტაგის მიერ მისი უფლებამოსილების ვადით. ისინი არ შეიძლება იყვნენ ლანდტაგის

წევრები. მთავრობის წევრთა ბრალდების საქმეების განხილვისათვის კოლეგია შეივსება დამატებით ლანდტაგის მიერ არჩეული 10 პირით.

უფრო დეტალურად შეიძლება განვიხილოთ ქვემო საქსონიის საკონსტიტუციო სასამართლო, მით უმეტეს, რომ ბევრი ნიშნით მისი ანალოგიურია ბრემენის, ჰესენის და ზოგიერთი სხვა მიწის საკონსტიტუციო სასამართლო. ქვემო საქსონიის კონსტიტუციის შესაბამისად, მიწის საკონსტიტუციო სასამართლოს გამოაქვს გადაწყვეტილებები:

– მიწის კონსტიტუციის დებულებების განმარტების თაობაზე იმ ნაწილში, რომელიც შეეხება უფლება-მოვალეობების მოცულობათა შესახებ დავებს მიწის უმაღლეს ორგანოებს ან სხვა მონაწილეებს შორის, რომელთაც ეს უფლებები კონსტიტუციის, ლანდტაგის ან მიწის რეგლამენტის თანახმად აქვთ განსაზღვრული, ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს ან დავის სხვა მონაწილეების შუამდგომლობით;

– სახალხო ინიციატივასთან, ხალხის სურვილსა და რეფერენდუმთან დაკავშირებულ დავებზე განმცხადებელთა, მიწის მთავრობის ან ლანდტაგის წევრთა ერთი მეხუთედის შუამდგომლობით;

– კონსტიტუციასთან მიწის კანონების ფორმალური ან არსებითი შესაბამისობის თაობაზე წარმოქმნილი ეჭვის ან აზრთა სხვადასხვაობისას, მიწის მთავრობის ან ლანდტაგის წევრთა მეხუთედის შუამდგომლობით;

– მიწის ძირითადი კანონის საფუძველზე თვითმმართველობის უფლების დარღვევაზე თემის ან თემთა გაერთიანების თაობაზე შემოსულ საჩივარზე;

– მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ სხვა შემთხვევებში მიწის კონსტიტუციის ან კანონის საფუძველზე.

ქვედა საქსონიის კონსტიტუცია დეტალურად არეგულირებს საკონსტიტუციო სასამართლოს შემადგენლობისა და ფორმირების პროცედურულ საკითხებს. მიწის საკონსტიტუციო სასამართლო 9 წევრს აერთიანებს, რომელთაც ამდენივე მოადგილე ჰყავთ და მათ პირადად წარმოადგენენ. წევრებიცა და მათი მოადგილეებიც, კანდიდატურების განხილვის გარეშე, 7 წლით აირჩევიან, ლანდტაგის დამსწრე წევრთა ხმების 2/3-ით, მაგრამ არანაკლებ სიითი შემადგენლობის უმრავლესობისა.

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრები შეიძლება გადარჩეულ იქნენ მხოლოდ ერთხელ, მაგრამ არ შეიძლება იყვნენ ფედერაციისა და მიწების მთავრობისა თუ წარმომადგენლობითი ორგანოების ან ევროპის თანამეგობრობის წევრები. არა აქვთ უფლება იმუშაონ სპეციალობით მიწის ადმინისტრაციაში, კორპორაციებში, დაწესებულებებსა და საჯარო-სამართლებრივ ფონდებში, რომლებიც მიწის

მეთვალყურეობის ქვეშ იმყოფება. გამონაკლისის სახით დასაშვებია უმაღლეს სასწავლებლებში პედაგოგად და პროფესიონალ მოსამართლედ შეთავსებით საქმიანობა. კანონი არეგულირებს საკონსტიტუციო სასამართლოს პროცედურებს, აგრეთვე განსაზღვრავს, თუ რა შემთხვევებში ღებულობს მისი გადაწყვეტილება კანონის ძალას.

11-3. ფორმირების წესი და სტრუქტურა

კონსტიტუცია ძალიან ზოგადად წყვეტს ამ მნიშვნელოვან საკითხს. „ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, – ნათქვამია 94-ე მუხლის პირველ აბზაცში, – შედგება ფედერალური მოსამართლეებისა და სხვა წევრებისაგან. ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებს თანაბრად ირჩევენ ბუნდესტაგი და ბუნდესრატი“. იქვე – მეორე აბზაცით – კონსტიტუცია ბლანკეტური ნორმით ფედერალურ კანონს ავალებს ფსხს-ს მოწყობის საკითხებისა და საქმის წარმოების მოწესრიგებას.

კანონი ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ დეტალურად განიხილავს აღნიშნულ საკითხებს. სხვა ქვეყნებისაგან განსხვავებით, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირებაში აღმასრულებელი ხელისუფლება პირდაპირ არ მონაწილეობს, თუ, რა თქმა უნდა, არ ჩავთვლით მიწების მთავრობის წარმომადგენლებს, რომლებიც ბუნდესრატის მეშვეობით არიან ჩართული ამ პროცესში. კანონის თანახმად, ფსს იყოფა ორ სენატად – თითოეული 8 წევრის შემადგენლობით, რომელთაგან თითოეულ სენატში სამი მოსამართლე აირჩევა უმაღლესი ფედერალური სასამართლოს მოსამართლეთაგან, აღნიშნულ ორგანოში არანაკლებ სამი წლის მუშაობის გამოცდილებით. კანონის ეს ნორმა – ორ 8 წევრიან სენატში თითოეულში სამი მოსამართლის არჩევისა და კონსტიტუციური ნორმა – სასამართლოს წევრების ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის მიერ თანაბრად არჩევის შესახებ მხოლოდ გაუგებრობის გამომწვევი იქნებოდა, რომ არა ერთი ასეთი ტექნიკური შინაარსის დათქმა: თითოეული სენატის მოსამართლეთა ნახევარს ირჩევს ბუნდესტაგი, მეორე ნახევარს – ბუნდესრატი. აქ მთავარი ის არის, რომ ორივე სენატში ბუნდესტაგის არჩეული ოთხი მოსამართლისაგან – ერთი, ხოლო ბუნდესრატის მიერ არჩეული ოთხი მოსამართლისაგან – ორი უნდა იყოს ფედერაციის უმაღლესი სასამართლოს ორგანოდან.

ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონის თანახმად (პარაგრაფი 8), იუსტიციის მინისტრი ადგენს ორ სიას – იმ პირებისას, რომლებიც აკმაყოფილებენ ამავე კანონის მოთხოვნებს

ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოში ასარჩევ მოსამართლეთა მიმართ. პირველ სიაში ჩართულია ფედერალური მოსამართლეები, ხოლო მეორეში – ყველა პირი, ვინც დასახელებულია ფსსს მოსამართლეების კანდიდატად ბუნდესტაგის ფრაქციისაგან, ფედერალური მთავრობისაგან ან მიწათა მთავრობებისაგან. ერთი სიტყვით ყველა, ვინც კონსტიტუციაში მოსამართლეების გვერდით „სხვა წევრების“ სახით მოიხსენიება. მეტწილ სწორედ ამ ჯგუფის წარმომადგენლები აკომპლექტებენ ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს. არჩევნებამდე არა უგვიანეს ერთი კვირისა, ისინი წარედგინება ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის თავმჯდომარეებს. პრინციპში, ეს უფრო მოთელვითი ორგანიზაციული პროცედურაა, ამომრჩევი ორგანოები სამართლებრივი თვალსაზრისით ამ სიებით არ იზღუდება თავის არჩევანში და ეს რომ ასეა, პრაქტიკითაც დასტურდება: უმრავლესი არჩევნების დროს ამ სიებს არსებითი როლი არ უთამაშია. და მაინც, ეს პროცედურა მოქმედებაშია მაშინაც, როცა უფლებამოსილების ვადის გასვლის შემდეგ ან ვადადმე სასამართლოს შემადგენლობიდან გასული მოსამართლის მაგიერ დანიშნული არჩევნებისათვის, ამჯერად უკვე თავად ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო წარადგენს ამომრჩევ ორგანოში არსებულ ვაკანსიებზე ორჯერ მეტ კანდიდატს, მაგრამ ისინი მაინც თავის არჩევანს აძლევენ უპირატესობას.

ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებს ბუნდესრატი ირჩევს პირდაპირი წესით, ხოლო ბუნდესტაგი – ირიბი წესით, სპეციალური კომისიის მიერ, რომელიც თავად აირჩევა ბუნდესტაგში ფრაქციების პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპის საფუძველზე და შედგება ბუნდესტაგის 12 წევრისაგან. ორივე ორგანოში საჭიროა ხმების 2/3-ის უმრავლესობა, ბუნდესტაგის შემთხვევაში ეს კომისიის წევრების 2/3 – ანუ 8 ხმაა, ბუნდესრატის შემთხვევაში – ეს მიწების საერთო რაოდენობის 2/3-ია.

ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს პრეზიდენტი და მისი მოადგილე აირჩევა მონაცვლეობით ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის მიერ. აქაც საკითხის გადაწყვეტის ტექნიკა წინასწარ არის დაპროგრამებული კანონით. ორ უდიდეს პარტიას შორის ამ მონაცვლეობის მოწესრიგების თაობაზე არსებობს თავისებური შეთანხმება, რა თქმა უნდა, მათი პარტიული ინტერესების გათვალისწინებით. ყველაფერი ეს ურთიერთკავშირში განიხილება, მაგრამ არა ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის დონეზე, არამედ არჩევნებში მონაწილე ორივე კორპორაციის ერთობლივი კომისიის სხდომაზე.

შემდგომი ეტაპები პროცედურისა აბსოლუტური ფორმალიზმია,

რაც კიდევ ერთხელ ადასტურებს ფსს-ს განსაკუთრებულ ადგილს სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში და საერთოდ მის პოლიტიკურ წონადობას. კონსტიტუციური გარანტიის თვალთახედვით რომ ვთქვათ, ამომრჩევი ორგანოების – ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის გადაწყვეტილებები ამ არჩევნების თაობაზე არ ექვემდებარება მატერიალურ შემოწმებას ფედერალური პრეზიდენტის მხრიდან. მას შეუძლია მხოლოდ არჩევნების რეალური პროცედურის კანონიერება შეაფასოს. ამ შემთხვევაში იუსტიციის ფედერალური მინისტრის მხრიდან შესაბამისი აქტის კონტრასიგნებაც ერთობ ფორმალური დატვირთვის მატარებელია.

ერთი სენატის განსჯადი საქმეების გადაცემა მეორე სენატში აკრძალულია. მოსამართლეები წინასწარ გამიზნულად ფსს-ს განსაზღვრულ სენატში აირჩევიან და დაუშვებელია მათი ურთიერთშეცვლა, ყოველი მოსამართლე მონაწილეობს მხოლოდ იმ სენატში, რომელშიც იგი არჩეულია. ეს იმითაც არის განპირობებული, რომ თითოეული სენატი, მისთვის კანონით მიკუთვნებული კომპეტენციის ფარგლებში ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს სახით გამოდის და უფლებამოსილების კეორუმიც დადგენილია: სენატს იმ შემთხვევაში შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ კენჭისყრაში მონაწილეობს ექვსი მოსამართლე მაინც. ფაქტობრივად, ორივე სენატი დამოუკიდებელი ორგანოა, მათი გადაწყვეტილება განიხილება როგორც ფსს-ს აქტი, სენატები გაერთიანებულია მხოლოდ ორგანიზაციულად.

კანონი არ არეგულირებს ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ მხარეს. ეს სასამართლოს პლენუმის მიერ მიღებული რეგლამენტის ფუნქციაა, რომლის ნორმების შესრულება სავალდებულოა, როგორც სასამართლოს შიდა კავშირების, ასევე გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებული პროცესუალური ქმედებების მოსაწესრიგებლად. რეგლამენტი ორი ნაწილისაგან შედგება. პირველ ნაწილში განსაზღვრულია სასამართლოს აპარატის ორგანიზაციისა და მართვის პრინციპები – დაწყებული გეგმისა და ბიუჯეტის შედგენით; აპარატში მეცნიერ-მუშაკთა ჩარიცხვის წესითა და სასამართლოს ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი მოხელეების უფლებამოსილებათა განსაზღვრის ჩათვლით; დამთავრებული სასამართლოს საკანცელარიო მეურნეობის მკაცრი რეგლამენტების ჩარჩოებში მოქცევით. რეგლამენტის მეორე ნაწილი მოიცავს პროცესუალურ დებულებებს, რომელიც არეგულირებს სასამართლოს პალატებში, სენატებსა და პლენუმზე ნების ფორმირების პროცესს, აგრეთვე აწესრიგებს სხვა სასამართლოებთან თუ უწყებებთან კავშირურთიერთობებს.

გერმანიის ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს სოლიდური აპარატი ემსახურება. მის შტატში მოსამართლეების გარდა ორმოცდაათამდე მაღალკვალიფიცირებული იურისტი შედის, მათ შორის ყოველი მოსამართლის ორ-ორი თანაშემწე. ამას გარდა, მის პროცესებსა და საკანცელარიო მეურნეობას 130-მდე დამხმარე პერსონალი ემსახურება.

11-4. საქმიანობის ფორმები და თავისებურებები

ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო თითოეულ სენატს კანონით განსაზღვრული საკუთარი კომპეტენცია გააჩნია. პირველი კოლეგია განიხილავს ძირითადი უფლებებისა და მოქალაქეთა სამართლებრივი დაცვის საკითხებს, ხოლო მეორე – კონსტიტუციური სამართლის ყველა დანარჩენ საკითხს. საქმიანობის სფეროს ასეთი გამიჯვნა მოქალაქეების კეთილგანწყობას პირველ კოლეგიას აკუთვნებს, ვინაიდან მეორე კოლეგიის პრაქტიკაში გამოიკვეთება სახელმწიფო ინტერესების პრიორიტეტი.

ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო ახორციელებს კანონმდებლის აქტების ქვეყნის ძირითად კანონთან შესაბამისობის შემოწმებას აბსტრაქტული და კონკრეტული კონტროლის ფორმით.

აბსტრაქტული კონტროლის საგანი შეიძლება იყოს ფედერაციის ან მიწის კანონი, მთავრობის გადაწყვეტილებით გაფორმებული კანონქვემდებარე აქტი, აგრეთვე კანონი, რომელსაც ცვლილებები შეაქვს კონსტიტუციაში, მაგრამ არღვევს კონსტიტუციის 79-ე მუხლის მე-3 აბზაცის დათქმას იმის თაობაზე, რომ დაუშვებელია ძირითად კანონში ისეთი ცვლილებების შეტანა, რომლებიც შეეხება ფედერაციის მიწებად დაყოფას, საკანონმდებლო საქმიანობაში მიწების თანამშრომლობის პრინციპებს, ან ადამიანის ღირსების და სახელმწიფოებრივი მოწყობის საფუძვლების დაცვის მოთხოვნებს.

იქნებ ამის გამოც, ინიციატორთა წრე ამ შემთხვევაში საკმაოდ შეზღუდულია და მხოლოდ ფედერალურ და მიწის მთავრობებს, აგრეთვე 1/3-ზე არანაკლებ პარლამენტის წევრს მოიცავს. აბსტრაქტული კონტროლის გამოყენების პრაქტიკა ერთობ იშვიათია. ყოველწლიურად, როგორც წესი, ტარდება 2-3 საკონტროლო პროცედურა, რომლებიც მეტწილად ფედერალურ პრობლემებს ანუ კანონმდებლობის სფეროში კომპეტენციის გამიჯვნას ეხება. საკანონმდებლო აქტების კონსტიტუციურობის შემოწმება ხშირად ხდება სხვა პროცედურების ჩარჩოებში, როგორიცაა სამართლებრივი ნორმების კონკრეტული ფორმები, აგრეთვე საკონსტიტუციო სარჩელის

გზით. სწორედ ამის გამო, ხშირად აბსტრაქტული კონტროლის ფორმით, შემოწმებათა ჩატარება ზედმეტი ხდება.

გერმანიაში კონსტიტუციამ დააფუძნა ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის შემოწმების შერეული სისტემა. ცალკეული სპეციალიზებული სასამართლოების კომპეტენციაში შედის ე.წ. კონსტიტუციამდელი სამართლის, ანუ გერმანიის ძირითადი კანონის ძალაში შესვლამდე მიღებული ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის დამოუკიდებელი შემოწმება არა უფლების, არამედ მოვალეობის სახით. ბუნდესტაგის თუ ლანდტაგების მიერ მიღებული ნებისმიერი კანონი კონსტიტუციურობაზე მისი შემოწმების მიზნით მიმართული უნდა იყოს ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოში.

ნებისმიერი ინსტანციის სპეციალიზებულმა სასამართლომ მოსმენის პროცედურის დანიშვნამდე პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი უნდა გადაუგზავნოს ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს, თუ იგი დარწმუნებულია, რომ კანონი ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას და საჭიროა გადაწყდეს საკითხი მისი ქმედითობის შესახებ. მაგრამ თუ სასამართლო მხოლოდ ეჭვს გამოთქვამს, კანონის კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით, მას არა აქვს უფლება მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს.

სასამართლოები არ არიან უფლებამოსილი, განახორციელონ აბსტრაქტული კონტროლი იმ ნორმების კონსტიტუციურობის თაობაზე, რომლებიც არ არის დაკავშირებული კონკრეტულ საქმესთან. ისინი ვალდებული არიან მართლმსაჯულება განახორციელონ კონკრეტული სასამართლო განხილვის ფარგლებში და მხოლოდ ამ ჩარჩოებში უზრუნველყონ კანონის შესაბამისობა კონსტიტუციასთან. ამასთან, ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს არ მოეთხოვება გადაწყვეტილების მიღება, თუ სადავო ნორმას არა აქვს მნიშვნელობა კონკრეტული სასამართლო განხილვისათვის.

მიუხედავად იმ სუბიექტების სიმრავლისა, რომელნიც უფლებამოსილნი არიან განახორციელონ კონკრეტული კონტროლი, ყოველწლიურად მხოლოდ ასამდე ასეთი შემოწმება ტარდება. მაგრამ მხოლოდ მათ უმნიშვნელო ნაწილს ეკისრება არსებითი პრაქტიკული მნიშვნელობა ძირითადი უფლებების დაცვის საქმეში. ძირითადი უფლებების საკონსტიტუციო იურისდიქციის მეშვეობით უზრუნველყოფის მიზნით სწორედ სასამართლოებს განეკუთვნება განსაკუთრებული როლი, ვინაიდან თავის სამართალდარღვევებით პრაქტიკაში ისინი უშუალოდ წყვეტენ მოქალაქეთა კანონიერი ინტერესებისა და უფლებათა დაცვის პრობლემებს.

ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის ერთი მნიშვნელოვანი, მაგრამ არა ყველაზე შრომატევადი მიმართულება საკონსტიტუციო დავებია, რომლებიც გულისხმობს დავას კომპეტენციის განაწილების შესახებ ფედერაციის საკონსტიტუციო ორგანოებს, ფედერაციასა და მიწებს, ან სხვადასხვა მიწას შორის.

ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოში საკითხების დაყენება ხდება საჩივრებისა და მიმართვების ფორმით. გარდა იმისა, რომ კონსტიტუციის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, ფედერალურმა კანონმა საკონსტიტუციო სასამართლოში შემოსული საჩივრებისათვის პირობის სახით დაადგინა საქმის წინასასამართლო წესით ამოწურვის შესაძლებლობა და გაითვალისწინა საჩივრის მიღების განსაკუთრებული პროცედურა, მიმართვები საჩივრებისაგან პრინციპულად განსხვავდება და მასშტაბების თვალსაზრისითაც განსხვავებული კატეგორიის საქმეებთან დაკავშირებით გამოიყენება. თუ საჩივარი კონკრეტულ საქმესთან კონკრეტული პიროვნების ინტერესიდან ამოდის, მიმართვა კონსტიტუციურ-სამართლებრივ საკითხს აყენებს, ანუ გასაჩივრებული გადაწყვეტილების პოლიტიკურ მხარეს ეხება. მაგრამ, ყველა შემთხვევაში, ფსს-ს უშუალო ამოცანას შეადგენს არა სუბიექტის უფლებათა, არამედ კონსტიტუციის დაცვა და მის შესრულებაზე ზედამხედველობა, რაც, სხვათა შორის, საჭიროების შემთხვევაში ამ უფლებათა იგნორირებასაც კი უშვებს. მიუხედავად ყოველივე აღნიშნულისა, რეალობა ისეთია, რომ ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განხილული ყველა საქმიდან აბსოლუტური უმრავლესობა მოქალაქეთა კონსტიტუციური საჩივრებია ადმინისტრაციულ აქტებთან დაკავშირებით. მართალია, ჩვენი მონაცემები 1991 წელს შეეხება, მაგრამ მისი პროპორციები დამახასიათებელი იყო წინა წლებისათვის და არცთუ მას შემდეგ იცვლება. განხილული 4077 საქმიდან 3900 აღნიშნული სახის საჩივარი იყო, რაც საერთო რაოდენობის 95 პროცენტზე მეტია და 5-10 პროცენტით მათი წილის კლებაც საერთო სურათს დიდად არაფრით შეცვლის.

ასე რომ, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო არა მხოლოდ კონსტიტუციის დამცველი და ძირითადი ინტერპრეტატორია, არამედ ე.წ. „ნეგატიური“ კანონმდებელი და ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის უკანასკნელი ეროვნული ინსტანციაა.

1991 წელი რომ საერთო ტენდენციის გამოხატულებაა, უფრო ღრმა ანალიზითაც დასტურდება. 18 ტიპური შემთხვევიდან, რომლებზეც ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო გადაწყვეტილებას ღებულობს, გამოიყოფა სამი შემთხვევა, როდესაც იგი

უპირატესად მოქალაქეთა ძირითადი უფლებების დაცვას ახდენს. ესენია კონკრეტული და აბსტრაქტული კონტროლი სამართლის ნორმების კონსტიტუციურობაზე და ინდივიდუალური კონსტიტუციური საჩივრების განხილვა. 1951-1993 წლებში გერმანიის გაერთიანებაშიდე – დასავლეთ გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ განიხილა 85 ათასამდე საქმე, მათ შორის 80 ათასამდე ინდივიდუალური კონსტიტუციური საჩივარი, რომელთა შორის დაკმაყოფილებულ იქნა 2 ათასზე ოდნავ მეტი საჩივარი. მაგრამ, როგორც ჩანს, ამ საერთო წარმოდგენის განმსაზღვრელი საერთო ციფრები მაინც ჯგამია და არა დინამიკის დამახასიათებელი პარამეტრები. საკონსტიტუციო სასამართლოს უმთავრესი დატვირთვა, გერმანიის გაერთიანების შემდეგაც, მოქალაქეთა სარჩელზე მოდის, თუმცა, საშუალოდ წლის მანძილზე შემოსული 5000 საჩივრიდან – 90% წინასწარი კომისიის მიერ არ მიიღება წარმოებაში – იგი მაინც სამართლებრივი დაცვის ეფექტურ იარაღად მიიჩნევა.

11-5. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის სტატუსი

არჩეული მოსამართლე ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს კანონთან ერთად უნდა აკმაყოფილებდეს მოსამართლის შესახებ ფედერალური კანონის მოთხოვნასაც, პირველ რიგში, როცა საკითხი შეეხება წერილობით თანხმობას, გახდეს მოსამართლე. სხვა მხრივ, ამ მოთხოვნების უდიდესი ნაწილი კონსტიტუციიდან მოდის და ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონშია განვრცობილი და რეგლამენტირებული.

ვინაიდან „სასამართლო ღონისძიება მინდობილი აქვს მოსამართლეებს“, კონსტიტუციის თანახმად, ლოგიკური იქნებოდა ამ ნდობის გამართლების აუცილებელი პირობების შექმნაზეც კონსტიტუციასვე ეზრუნა. სწორედ კონსტიტუციური ნორმიდან გამომდინარეობს, რომ მოსამართლე დაცულია ხელისუფლების სხვა შტოთა ზეგავლენისაგან, რამეთუ საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი „არ შეიძლება იყოს ბუნდესტაგის, ბუნდესრატის ან ფედერალური მთავრობის და არც რომელიმე მიწის შესაბამისი ორგანოების შემადგენლობაში“ (მუხლი 94, აბზაცი 1). დაუშვებელია ყოველგვარი შეთავსება გარდა პედაგოგიურისა – იგულისხმება სამართლის საგნის სწავლება ერთ-ერთ გერმანულ უმაღლეს სკოლაში.

მოსამართლეობის კანდიდატს თავისი მონაცემებით, უნდა გააჩნდეს ბუნდესტაგში არჩევის უფლება, პროფესიული მონაცემები –

იურიდიული განათლება და თანაც წარმატებით უნდა გაიაროს საკვალიფიკაციო გამოცდები.

მოსამართლის უფლებამოსილების ვადა 12 წელია, ქვედა ასაკობრივი ზღვარი 40 წელი, ხოლო ზედა ზღვარი – საპენსიო ასაკი, რომლის დადგომისთანავე მოსამართლე უნდა გადადგეს. ეს კი შეიძლება უფლებამოსილების 12 წლიანი ვადის დადგომამდეც მოხდეს. ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონის მეოთხე პარაგრაფის მიხედვით, პრაქტიკულად ეს ასე ხდება – მოსამართლე ტოვებს თანამდებობას იმ თვის ბოლომდე, როდესაც მას 68 წელი შეუსრულდება. ახალი ვადით არჩევა და დადგენილი ასაკობრივი ზღვრის შემდეგ მუშაობის გაგრძელება დაუშვებელია. ამ შემთხვევაში შემცვლელის დროული არჩევა ხდება. საერთოდ, საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეს ირჩევენ არა უადრეს სამი თვისა მისი წინამორბედის უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე ან დადგენილი ზედა ასაკობრივი ზღვრის დადგომამდე.

სასამართლოს თავმჯდომარეს არ გააჩნია დისციპლინური ძალაუფლება სასამართლოს წევრის მიმართ, არ შეუძლია აღძრას საკითხი მათი ვადამდე თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეს შეუძლია მოითხოვოს თანამდებობიდან გადადგომა ნებისმიერ დროს. თუ მოსამართლე ვადამდე ვადის სასამართლოს შემადგენლობიდან, მისი შემცვლელი, წარმომადგენლობის ზემოთ აღნიშნული პროპორციების შენარჩუნებით, ერთი თვის განმავლობაში უნდა აირჩიოს იმ ფედერალურმა ორგანომ, რომელმაც შემადგენლობიდან გასული მოსამართლე აირჩია. ამ ხნის განმავლობაში ძველი მოსამართლე განაგრძობს მოვალეობის შესრულებას.

ვადამდელი გადადგომა შეიძლება სხვადასხვა მიზეზით და ამის გამო მისი განხორციელებაც სხვადასხვაგვარად ხდება. აქ ძირითადად მოქმედებს კონსტიტუციის 98-ე მუხლი – ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონის 105-ე პარაგრაფთან ერთობლიობაში. თუ ამ კანონის მე-12 პარაგრაფი ითვალისწინებს მოსამართლის პირად განცხადებას თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ, აღნიშნულ მუხლებთან მიმართებაში მოსამართლის განცხადების მოტივი შეიძლება ხანგრძლივი დროის მანძილზე მის მიერ თავისი მოვალეობის შესრულების შეუძლებლობა იყოს.

მეორე მოტივაცია მოსამართლის მიერ უღირსი ან დანაშაულებრივი ქმედებაა. აქ უკვე თავად კონსტიტუცია იძლევა ნამოქმედარის შესაბამისი გადაწყვეტილების შერჩევის შესაძლებლობას, როდესაც აკანონებს: „თუ ფედერალური მოსამართლე თანამდებობაზე ყოფნისას ან თანამდებობრივი მოვალეობების ფარგლებს გარეთ

დაარღვევს ძირითადი კანონის პრინციპებს ან რომელიმე მიწის კონსტიტუციურ წყობას, ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს ბუნდესტაგის წინადადებით შეუძლია ორი მესამედის უმრავლესობით მიღებული განკარგულებით გადაიყვანოს ეს მოსამართლე სხვა თანამდებობაზე ან გადაიყვანოს თადარიგში. განზრახ დარღვევის შემთხვევაში, შეიძლება მიღებულ იქნეს დათხოვნის გადაწყვეტილება” (მუხლი 98, აბზაცი 2). აქვე მეხუთე აბზაცით დადგენილია, რომ „მიწებს შეუძლიათ მიწების მოსამართლის მიმართ გაავრცელონ მე-2 აბზაცით გათვალისწინებული წესები. მიწის მოქმედი საკონსტიტუციო სამართალი უცვლელი რჩება. მოსამართლეთა დისციპლინარულ პასუხისგებაში მიცემის საკითხს წყვეტს ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო”.

გერმანელი კანონმდებელი მაქსიმალურად ცდილობს, უზრუნველყოს მოსამართლეთა მიუკერძოებლობა, რა თქმა უნდა, რამდენადაც ეს კანონმდებლობას ძალუძს. ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონის თანახმად, სასამართლო პროცესის მონაწილეს შეუძლია მოითხოვოს მოსამართლის აცილება მისი პირადი დაინტერესებულობის ეჭვთან დაკავშირებით. სხვათა შორის, თავად მოსამართლესაც შეუძლია განაცხადოს საქმისადმი თავისი დაინტერესების თაობაზე (მე-19 პარაგრაფი, აბზაცი 1). ამ ორი განცხადების თანხედენისას, ცხადია, მოსამართლე გამოირიცხება პროცესიდან, მაგრამ თუ განცხადება მხოლოდ პროცესის მონაწილისაგან მოდის, ეჭვის საფუძვლიანობის შემოწმება ხდება სამსახურებრივი წესით, რომლის დადასტურების შემთხვევაში მოსამართლეს ააცილებენ აღნიშნულ საქმეს. მოსამართლის გადაყენება კონკრეტული სასამართლო პროცესიდან კანონის მე-18 პარაგრაფის საფუძველზე ხდება და იგი კანონიერების სასარგებლოდ არის მიმართული, რათა ყოველგვარი ეჭვი გამოირიცხოს საქმის შედეგის მიმართ.

აქვე რამდენიმე მომენტს გამოვეყოფთ, რაც მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის გამოვლინებას შეეხება. საქმის წარმოებისას მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა გარანტირებულია კონსტიტუციის 97-ე მუხლით, გამაგრებულია მოსამართლეთა შესახებ კანონის 69-ე და 25-ე პარაგრაფებით და იცავს მოსამართლეს ყოველგვარი მითითებებისაგან, რომელიც სასამართლო საქმიანობას შეეხება. განსაკუთრებულია საკითხი მოსამართლეთა მოქალაქეობრივი პოზიციის დამოუკიდებლობის შესახებ, უფრო სწორად, ამ თანამდებობის დაკავების გამო მოქალაქეობრივი უფლებების შეუზღუდაობასთან დაკავშირებით, რასაც ადგილი აქვს მთელი რიგი ქვეყნების პრაქტიკაში.

ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონის თანახმად, არ შეიძლება მოსამართლის გადაყენების საბაზად იქნეს მიჩნეული მის მიერ მეცნიერული თვალსაზრისის ჩამოყალიბება ისეთ სამართლებრივ საკითხზე, რომელსაც შეიძლება მნიშვნელობა ჰქონდეს მისდამი ქვემდებარე საქმის წარმოებისათვის. გარდა ამისა, მოსამართლის გადაყენების მოტივაცია არ შეიძლება დაკავშირებული იყოს საკანონმდებლო პროცესში მის მონაწილეობასთან (პარაგრაფი 18, აბზაკი 3), თუმცა უნდა ითქვას, რომ აქ იგულისხმება ფედერალური პრეზიდენტის უწყებაში ან ბუნდესრატის სამართლებრივ კომიტეტთან თანამშრომლობა იმ საკითხებზე, რომლებიც თავად კანონმდებლობისათვის იქნება სასარგებლო.

და კიდევ ერთი, თუ შეიძლება ასე ითქვას, დემოკრატიული „ამოვარდნა“ მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში დამკვიდრებულ სასამართლო ორგანოების ფორმირების წესის განმსაზღვრელ კრიტერიუმთან – მოსამართლის სტატუსთან დაკავშირებით. ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთათვის, სხვა მოსამართლეებისაგან განსხვავებით არაორაზროვნად აღიარებულია პოლიტიკურ პარტიასთან მათი მიკუთვნების შესაძლებლობა. თუმცა არც სხვა მოსამართლეებს ეკრძალებათ პოლიტიკაში ჩართვა, მოსამართლეთა შესახებ 39-ე პარაგრაფის თანახმად, აქ მთავარია, როგორც თავისი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას, ისე სამსახურის გარეთ, მათ შორის პოლიტიკური მოღვაწეობისას, მოსამართლე იმგვარად იქცეოდეს, რომ არ ირყეოდეს რწმენა მის დამოუკიდებლობაში.

დაბოლოს, ისიც უნდა ითქვას – და ეს მთავარია, რომ სპეციალიზებული სასამართლოებისაგან განსხვავებით ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოში მოსამართლეთა პოზიცია მნიშვნელოვნად არის დაკავშირებული ყოველი მათგანის პიროვნებასთან. ამ მაღალ სახელმწიფო თანამდებობაზე ისინი აირჩევიან პირადი მონაცემების საფუძველზე. პრინციპში მათ არ შეუძლიათ ურთიერთშენაცვლება და თანაბარი უფლებებით სარგებლობენ. მიუხედავად იმისა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს შიგნით არსებობს გარკვეული იერარქია, ყველა მოსამართლე მონაწილეობს სასამართლოს მართვაში. ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს – სასამართლო წარმოებაში უფროსს სწორთა შორის – სხვა სასამართლოთა თავმჯდომარეების მსგავსად, არ გააჩნია გავლენის საშუალებები. ამ დროს თითოეული მოსამართლის დამოუკიდებლობის ხარისხი იმითაც არის მაღალი, რომ სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ, მოსამართლეს შეუძლია აღნიშნულ საკითხზე თავისი განსაკუთრებული აზრი დაიყვანოს საზოგადოებრიობამდე.

თავი მეორე - ადგილობრივი მართვის ორგანიზაცია

გერმანიაში ადგილობრივი მმართველობა კომუნალურ მმართველობად იწოდება და შუა საუკუნეების ქალაქების გერმანული იდეებს და ქვეყნის ისტორიაში მნიშვნელოვან რეფორმებს ეფუძნება, რომლებიც სათავეს მეცხრამეტე საუკუნის დასაწყისიდან იღებს და ქვეყნის სახელმწიფოდ ფორმირების უმნიშვნელოვანეს ეტაპებს უკავშირდება. კომუნალური თვითმმართველობა მოქალაქეთა თავისუფლების გამომხატველია და თავისი ფესვებით შუა საუკუნეების თავისუფალი ქალაქის პრივილეგიების სისტემასთან არის დაკავშირებული, უფრო კონკრეტულად კი, ბარონ შტეინის რეფორმების შედეგად 1808 წელს მიღებული პრუსიის საქალაქო დებულებიდან იღებს სათავეს. აქედან მოყოლებული, კომუნალური მმართველობის სტრუქტურულმა სრულყოფამ ხუთი ეტაპი გაიარა, კერძოდ, კაიზერის იმპერია, ვაიმარის რესპუბლიკა, ფაშისტური დიქტატურა, მისი დამარცხების შემდგომი პერიოდი – გაყოფილი და გაერთიანებული გერმანია.

გერმანიაში ფაშიზმის დაცემის შემდეგ, ფაქტობრივად, ვიდრე ახალი კონსტიტუცია იქნებოდა მიღებული, უკვე 1945–1948 წლებში განხორციელდა დასავლეთგერმანული ადგილობრივი მმართველობითი სისტემის ჩამოყალიბება. გერმანიის კონსტიტუციის შესაბამისად, ქვეყანაში მმართველობითი საქმიანობა ხუთდონიანი სისტემით ხორციელდება. ეს არის ფედერაცია, მიწა, ოკრუგი, რაიონი და რაიონის დონის ქალაქი, თემი. უკანასკნელი სამი სწორედ კომუნალური მართვის საბაზო ერთეულებს წარმოადგენს. ახლა ეს სისტემა, გერმანიის გაერთიანების შემდეგ, ყოფილ გერმანიის დემოკრატიულ რესპუბლიკაშიც გავრცელდა.

ასე რომ, კანონმდებელმა ადგილობრივი მართვის საკანონმდებლო ორგანიზაციული გაფორმება ახალი კონსტიტუციის მიღებამდე მოახდინა და იქნებ ამიტომაც, გერმანიის ძირითად კანონში არ არის სპეციალური განყოფილება, რომელიც ფედერაციის სუბიექტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფისა და ადგილობრივი მართვის საკითხებს არეგულირებს. კონსტიტუციის მეორე თავში – „ფედერაცია და მიწები“ ამ ურთიერთობის საერთო პრობლემატიკის ჭრილში რიგ საკითხებს ზოგად ასპექტში განიხილავს მუხლი 28 – „მიწის კონსტიტუციის ფედერალური გარანტიები, კომუნალური თვითმმართველობის უზრუნველყოფა“. ამ მუხლმა, ისევე როგორც

მთლიანად კონსტიტუციამ, 1992 წლის 21 დეკემბრის და 1994 წლის 27 ოქტომბრის კანონებით, გერმანიის გამთლიანებასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა.

12-1. ადგილობრივი მართვის სქემის ზოგადი კონტურები

გერმანიაში 16 მიწაა, რომლებიც 50 ტერიტორიულ სამთავრობო ოკრუგად იყოფა და მიწების ხელისუფლების კონტროლის ქვეშ იმყოფება. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულია რაიონი და სამართლებრივი სტატუსით რაიონებთან გათანაბრებული ქალაქი, რომელთა რიცხვი, შესაბამისად 460-ს და 180-ს შეადგენს. რაიონები იყოფა თემებად, ხოლო ბევრ ქალაქს თავად აქვს თემის სტატუსი. მთლიანობაში ქვეყანაში თემების საერთო რაოდენობიდან ყოველი მეთუე საქალაქო თემია. აქ უდავოდ გასათვალისწინებელია გერმანიის მოსახლეობის დანაწილება ადმინისტრაციულ – ტერიტორიული ერთეულების მიხედვით. საქმე ის არის, რომ გერმანიის მოსახლეობის სამი მეოთხედი ქალაქებში ცხოვრობს, მათ შორის ყოველი მესამე – დიდ ქალაქებში, მთელი მოსახლეობის მესამედი მცირე ქალაქებში, ხოლო სოფლად მოსახლეობის საერთო რაოდენობის 10%-ზე ნაკლებია.

მიწების შინაგანი მოწყობის თვალსაზრისით, კიდევ უფრო რთულია დაბალი დონეების ტერიტორიული ერთეულების – ოკრუგების და თემების სტრუქტურები. ეს კი სამი თავისებურებით არის გაპირობებული. პირველი ის არის, რომ მიწები იყოფა ოკრუგებად, ხოლო ოკრუგები – თემებად. 117 დიდი თემი დიდი ქალაქების სახით, სარგებლობს თვითმმართველობის უფლებით და მათზე არ ვრცელდება ოკრუგის ზედამხედველობა. მეორე ის, რომ მცირე ზომის თემთა ნაწილი გაერთიანდა და გარკვეული სამსახურების უზრუნველსაყოფად, შექმნეს ასოციაციები. მესამე და ყველაზე არსებითი ის გახლავთ, რომ ოკრუგი, როგორც ადგილობრივი ხელისუფლება, ორბუნებოვანია: აქ არის არჩევითი მმართველი ორგანო, რომელიც წყვეტს საკითხებს, რომელთაც ვერ ერევა თემები; ამავე დროს ოკრუგში მოქმედებს სახელმწიფო ადმინისტრირების ყველაზე დაბალი დონე. მიუხედავად ამისა, ხელისუფლების ორივე ტიპი ორგანიზებულია საბჭოს ირგვლივ, რომელსაც უშუალოდ ირჩევენ პროპორციული სისტემით ოთხ წელიწადში ერთხელ, ბავარიისა და ბადენ-ვიურტემბერგის გარდა, სადაც საბჭოს წევრთა ნახევარი იცვლება სამ წელიწადში ერთხელ.

და ვინაიდან სიტყვამ მოიტანა, სჯობს აქვე ითქვას, რამდენადაც, სწორედ ადგილობრივი მართვის ორგანიზაციის თვალსაზრისით არის არსებითი ის ფაქტორი, რომ ინსტიტუციონალური ფორმების სიმრავლის მიუხედავად, გერმანული ტრადიცია ზღუდავს საბჭოს უფლებებს და ანიჭებს მათ საკონსულტაციო ფუნქციებს; ძალაუფლება გადაეცემა ძლიერ აღმასრულებელ ორგანოს, რომელსაც შეუძლია საჭირო პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ჩამოყალიბება და განხორციელება.

გერმანიაში მართვის მუნიციპალური ორგანოები იქმნება ყველა რაიონში, რაიონის დონის ქალაქებში, საქალაქო და სასოფლო თემებში, საქალაქო და სათემო ოკრუგებში. ქვეყნის კომუნალურ სისტემაში წამყვანი როლი რაიონებს განეკუთვნება. რაიონები თავისი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობით რთულ გაერთიანებებს წარმოადგენს. ეს, ფაქტობრივად, ერთ ტერიტორიაზე შექმნილი სათემო კავშირებია, რომლებიც საქალაქო და სასოფლო თემების საფუძველზე ყალიბდება. ქვეყნის ყველა მხარეში რაიონების სამართლებრივი საფუძვლები, ძირითადად ერთნაირია. მხოლოდ ის არის, რომ თითოეული რაიონის სტატუსი მთლიანობაში მისი სამგვაროვანი ბუნებიდან ამოსული ერთ-ერთი სახეობაა: იგი გვევლინება სახელმწიფოს ადმინისტრაციული სისტემის რგოლად, გამოდის, როგორც დამოუკიდებელი კომუნალური ერთეული და წარმოადგენს თემთა გაერთიანებას. სხვადასხვა მიწის ტერიტორიაზე არსებული რაიონების მოსახლეობის რაოდენობა მერყეობს 45 ათასიდან 150 ათასამდე. ყველაზე მრავალრიცხოვანი რაიონი დაახლოებით 350 ათასს, ხოლო უმცირესი – დაახლოებით 5 ათას მცხოვრებს ითვლის.

თუ მიწის სახელისუფლო ინსტიტუცია ფედერალურისას წააგავს, ოკრუგისა და თემის ორგანიზაცია მისგან მნიშვნელოვნად განსხვავებულია. ამ დროს ოკრუგებში, რაიონებსა და თემებში მართვის სქემა ყველაზე ზოგადი სახით – ერთგვაროვანია, თუმცა მიწების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის, თემებისა და მათი გაერთიანებების სამართლებრივი სტატუსის საკითხები წყდება მიწების კონსტიტუციებით, რომელიც განსაზღვრავს მის სტრუქტურას გერმანიის რეგიონული ტრადიციების მრავალფეროვნების გათვალისწინებით, რაც თავისთავად, ძირითადი პრინციპების კორიდორის ფარგლებში, ცალკეული ნორმების თავისებურ ინტერპრეტაციას იწვევს და ზოგიერთ მათგანს განსხვავებულ სახეს აძლევს.

ყველა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში, გარდა ოკრუგისა, არსებობს წარმომადგენლობითი ორგანო, რომლებიც

საერთოდ მოქალაქეების, ზოგიერთ შემთხვევაში კი, მოქალაქეობის არმქონე პირთა მონაწილეობითაც აირჩევიან 4 წლიდან, მაგალითად ჰესენში, 6 წლამდე, როგორც ეს ხდება ბავარიაში.

ოკრუგის სათავეში დგას მიწის მთავრობის მიერ დანიშნული სამთავრობო პრეზიდენტი. ვინაიდან ოკრუგში წარმომადგენლობითი ორგანო არ არის, იგი ერთპიროვნული მმართველია და თავისი აპარატის მეშვეობით ზედამხედველობს ფედერაციისა და მიწის კანონებისა და მთავრობათა აქტების შესრულებას, ფლობს ფართო უფლებებს მართვის სფეროში.

რაიონის წარმომადგენლობითი ორგანოა – კრაისტაგად ან კრაისტრატად წოდებული რაიონული კრება. რაიონის მეთაური – ლანდრატი აირჩევა უშუალოდ მოსახლეობის მიერ, ხოლო ზოგიერთ რაიონში ირიბი წესით, რაიონული კრების მიერ. რაიონი თავის შემადგენლობაში შეიძლება აერთიანებდეს რაიონის მმართველობის სისტემაში შემავალ მცირე თემებს, პატარა ქალაქისა თუ დასახლების სახით.

რაიონის ქვემდგომი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულია თემი. მისი მოსახლეობა იშვიათად სჭარბობს 30 ათასს. თემი, თავისი საქმიანობით, საჯარო მართვის განსაკუთრებული თვისებების დამოუკიდებელი მატარებელია მოცემულ ტერიტორიაზე. თემებში ადმინისტრაციას მეთაურობს ლანდრატი, ხოლო მთავარი წარმომადგენლობითი ორგანო მუნიციპალური საბჭოა, რომელსაც ბურგომისტრი ხელმძღვანელობს. იმ თემებში, სადაც მოსახლეობა 50 ათასს სჭარბობს, მუნიციპალური საბჭოს ხელმძღვანელი ობერბურგომისტრად იწოდება. აქაც, აღნიშნული თანამდებობის პირები განსხვავებული წესით აირჩევიან, როგორც ამას მიწის კონსტიტუცია განსაზღვრავს – ზოგან პირდაპირი წესით – მოსახლეობის მიერ, ზოგანაც ირიბი წესით – წარმომადგენლობითი ორგანოს მეშვეობით. არის ერთი თავისებურებაც, რომელიც არც ერთ მოცემულ ვარიანტში არ ჯდება. ბურგომისტრი ზოგიერთ შემთხვევაში არათუ არჩევითი პირია, არამედ იგი კონტრაქტით მოიწევა თავისი მოვალეობის შესასრულებლად. ასე რომ, გერმანიაში ფეხი მოიკიდა მუნიციპალური მმართველობის მენეჯერების ინსტიტუტმა, მაგრამ, ასეა თუ ისე, ბურგომისტრის უფლებამოსილების ვადა სხვადასხვა მიწის კანონმდებლობით 8-დან 12 წლამდე მერყეობს. მუნიციპალური საბჭო განსაზღვრავს თემის მართვის ძირითად პრინციპებს და უფლებამოსილია გადაწყვიტოს თემის ყველა პრობლემა, თუ კანონმდებლობით ისინი ბურგომისტრის კომპეტენციას არ განეკუთვნება ან თუ მუნიციპალურმა საბჭომ არ გადასცა ბურგომისტრს თავისი კომპეტენცია.

თუ თემის ტერიტორიაზე მოსახლეობა ასი ათასს სჭარბობს, იგი შეიძლება დაიყოს ცალკეულ რაიონებად და შეიქმნას რაიონული საბჭოები. ასეთ შემთხვევაში რაიონული საბჭო ერთეება მუნიციპალური საბჭოს საქმიანობაში და შეუძლია წარუდგინოს მას თავისი მოსაზრებები ყველა მნიშვნელოვან საკითხზე, რომელიც მისი რაიონის პრობლემებს ეხება.

როგორც ითქვა, თემის წარმომადგენლობითი ორგანოა სათემო მუნიციპალური საბჭო, რომლის რიცხოვრივი შემადგენლობა თემის მოსახლეობის რაოდენობიდან გამომდინარე განისაზღვრება: თემებში, სადაც მოსახლეობა ათასამდე მაცხოვრებელით შემოისაზღვრება საბჭოს შემადგენლობაში 8 წევრს ირჩევენ, ორიდან – სამი ათასამდე მოსახლეობის დროს – 14 წევრს, სამიდან – ხუთი ათასამდე მოსახლეზე – 16 წევრს და ა. შ., მზარდი თანაფარდობით. უკანასკნელ პერიოდში გერმანიაში ემიგრირებული მუშახელის დიდი რაოდენობის არსებობამ წარმოშვა საკითხი და მთელ რიგ თემებში უცხოელთა ცალკეულ ჯგუფებს განესაზღვრათ უფლება, აირჩიონ ერთი ან რამდენიმე წარმომადგენელი მუნიციპალურ საბჭოში წარსაგზავნად, რომელთაც შეუძლიათ სიტყვით გამოეხატონ საბჭოს სხდომაზე მათი ინტერესების საკითხებთან დაკავშირებით.

თუხისი იმის თაობაზე, რომ თემი საჯარო მართვის განსაკუთრებული თვისებების მატარებელი ფორმაციაა, იმ პირობებში, როცა იგი ამავდროულად და პირველ რიგში აღიარებულია, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის საბაზო ელემენტი, რა თქმა უნდა, გარკვეულ განმარტებას საჭიროებს. საკითხი შეეხება ზემოთ გამოთქმულ მოსაზრებას იმის თაობაზე, რომ გერმანიის თითოეული რაიონის სტატუსი, რაიონისა, რომელიც თემის ტერიტორიაზე წარმოიქმნება, მისი სამგვაროვანი ბუნებიდან ამოსული ნაირსახეობაა და აქ პირველ რიგში მოიხსენიება რაიონი, როგორც სახელმწიფოს ადმინისტრაციული სისტემის რგოლი. საქმე ის არის, რომ ადგილობრივი მართვის კონტინენტური მოდელის ქვეყნების აღმასრულებელი ორგანოების მსგავსად ლანდრატებს შეუძლია შეასრულონ სახელმწიფო ადმინისტრაციის გარკვეული ფუნქციები. ამიტომ მისი უფლებრივი კონსტრუქცია ორსახაა: ერთი მხრივ, იგი განიხილება როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ნაწილი, მეორე მხრივ – როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების ქვედა რგოლი, რომელიც პასუხისმგებელია ზემოდან მიღებული დავალებების შესრულებაზე – იგულისხმება შესაბამის ტერიტორიაზე სხვადასხვა საერთო სახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების რეგისტრაცია, სხვადასხვა ერთჯერადი ნებართვის გაცემა და სხვ.

როგორც კონსტიტუციაშია აღნიშნული, მიწების კონსტიტუციური წყობა უნდა შეესაბამებოდეს ძირითადი კანონიდან გამომდინარე რესპუბლიკური, დემოკრატიული და სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს. მიწებში, ოკრუგებსა და თემებში, ხალხს უნდა ჰყავდეს საყოველთაო, პირდაპირი, თავისუფალი, თანასწორი და ფარული არჩევნების გზით შექმნილი წარმომადგენლობითი ორგანო. აქვე კონსტიტუცია იძლევა დაშვებას, რომ ევროპის თანამეგობრობის სამართლის შესაბამისად, ოკრუგებსა და თემებში არჩევის უფლება აქვს და შეიძლება არჩეულ იქნეს ის პირიც, ვისაც აქვს ევროპის თანამეგობრობის რომელიმე წევრი ქვეყნის მოქალაქეობა. გარდა ამისა, კონსტიტუცია იძლევა იმის უფლებას, რომ თემში არჩეული ორგანო შეიცვალოს სათემო კრებით (მუხლი 28, აბზაცი 1).

ძირითად კანონში თვითმმართველობის იდეა შემდეგნაირად არის დამკვიდრებული: თემებს უნდა მიეცეთ უფლება, რომ კანონის ფარგლებში საკუთარი პასუხისმგებლობით გადაწყვიტონ ადგილობრივი საზოგადოების ყველა საკითხი. თუმცა, კანონის თანახმად, თემთა კავშირებიც სარგებლობენ თვითმმართველობის უფლებით მათი კანონიერი კომპეტენციის ფარგლებში. თვითმმართველობის გარანტია მოიცავს აგრეთვე საფინანსო სფეროში საკუთარი პასუხისმგებლობის საფუძვლებს (მუხლი 28, აბზაცი 2).

ამავე მუხლის შესამე აბზაცი ნორმა-გარანტიის სახით ადასტურებს, რომ ფედერაცია უზრუნველყოფს მიწების კონსტიტუციური წყობის შესაბამისობას ძირითად უფლებებთან და ზემოთ აღნიშნული პირველი და მეორე აბზაციების დებულებებთან.

ასე რომ, კონსტიტუციის 28-ე მუხლით თემებს და მათ კავშირებსაც გარანტირებული აქვთ თვითმმართველობის უფლება. გერმანიის ძირითადი კანონი ადგილობრივ თვითმმართველობას განიხილავს როგორც ავტონომიურ ინსტიტუტს, რომელიც წარმომადგენლობით საწყისებს ეფუძნება.

სწორედ ძირითადი კანონის 28-ე მუხლი განაპირობებს ადგილობრივი მართვის სამართლებრივ ბუნებას, მასში ჩამოყალიბებულია თემის თვითმმართველობის ფუძემდებლური პრინციპები, რომლებიც ფედერალურ მიწებში ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტის უფლების გარანტირებას ახდენენ. თემების განსაკუთრებული ადგილი გერმანული სახელმწიფო მმართველობის სტრუქტურაში სამი გაგების არსებითი მნიშვნელობით არის განსაზღვრული

– საერთოუწყებრივი უფლებამოსილებები, როცა თემი თავის

ტერიტორიაზე პირადი პასუხისმგებლობის ქვეშ ასრულებს თავის ადმინისტრაციულ ფუნქციებს, იმ შემთხვევების გარდა, როდესაც საკანონმდებლო აქტებით ამ ფუნქციების შესრულება მმართველობის სხვა სტრუქტურებს ეკისრებათ;

– საწესდებო ხელისუფლება, როდესაც თემი თავისი საქმიანობის სფეროს არეგულირებს წესდების ფარგლებში და წესდების მეშვეობით, რომელიც კანონის ანალოგიით თავად წარმოადგენს ობიექტურ უფლებას და სავალდებულოა თემის წევრებისათვის, თუ, რა თქმა უნდა, იგი წინააღმდეგობაში არ შედის კანონთან;

– თვითმმართველობა, როცა თემი უფლებამოსილია დამოუკიდებლად გადაწყვიტოს ამოცანები ადგილობრივ დონეზე და პირადი პასუხისმგებლობის ქვეშ, სახელმწიფოს მხრიდან მითითებისაგან თავისუფლად, მაგრამ ფედერალური კანონის შესაბამისად.

თემები და რაიონები მათზე დაკისრებულ ფუნქციებს ასრულებენ ან როგორც თვითმმართველობის ინსტიტუტი ან სახელმწიფოს სახელით სახელმწიფო უწყების განკარგულებით მასზე დელეგირებული ფუნქციის ფარგლებში.

გერმანიის ფედერაციის სუბიექტების თანამედროვე ადმინისტრაციულ – ტერიტორიული მოწყობა, თავისი მრავალფეროვნების მიუხედავად, ინარჩუნებს ერთ საერთო ნიშანს, ყველა ვითარებაში იგი ორრგოლიანი სისტემაა, როცა მთელი სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ცხოვრების საბაზისო ელემენტი მისი ქვედა რგოლი – თემია, რომელშიც მოაზრებულია სოფლის თემი და ქალაქი. ამ უკანასკნელს გააჩნია რაიონული დაყოფა ანუ როგორც მას თავად გერმანიაში უწოდებენ, ეს არის საოკრუგო დაქვემდებარების ქალაქი. მეორე რგოლს წარმოადგენს თემების ტერიტორიული გაერთიანება – ოკრუგი. ოკრუგების სტატუსი აქვთ მინიჭებული მთელ რიგ დიდი ქალაქებს. მათ შორის განსაკუთრებული ადგილი განეკუთვნება ე.წ. ქალაქ – რესპუბლიკებს, რომლებიც სამართლებრივი სტატუსით ერთდროულად ქალაქისა და მიწის თავისებურებებს აერთიანებს, ფედერაციის სუბიექტია და ამიტომ ქალაქ – სახელმწიფოსაც უწოდებენ ხოლმე. ასეთთა რიცხვს განეკუთვნება სამი ქალაქი – ბერლინი, ბრემენი და ჰამბურგი. მათი მმართველობა იმ პრინციპს ექვემდებარება, რომლის მიხედვით მმართველობის ორგანოების საქმიანობა ითავსებს ფედერაციის სუბიექტის, თემის და ქალაქის ამოცანების გადაწყვეტას და ამიტომაც სხვაგვარად არის მოწყობილი. ამ ქალაქებში ასამბლეა ირჩევს კოლეგიურ გამგეობას – სენატს, რომელსაც ქალაქის მერი თავმჯდომარეობს. ლანდტაგის არჩევნები ტარდება 4 ან 5 წელიწადში ერთხელ პროპორციული სისტემით. მიწის მთავრობა აქ, ჩვეულებრივ 8-10 წევრისაგან შედგება, რომელთაც

პრემიერ-მინისტრი ასახელებს. ლანდტაგის სესიები იშვიათად ტარდება და ამდენად, პოლიტიკური პარტიები ცდილობენ გამოცდილი და მცოდნე პარტიელები ქვეყნის მთავრობაში გაიყვანონ.

გერმანული კონსტიტუციური სამართლით ადგილობრივი მმართველობის ამოცანები იყოფა სამ ჯგუფად: ნებაყოფლობითი, ვალდებულებითი და დავალებითი. პირველი ორი, თემის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროს განეკუთვნება. ნებაყოფლობითი ამოცანების რიგს მიეკუთვნება მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებები, რომლებსაც იგი წყვეტს საკუთარი შეხედულებისამებრ, მაგალითად, სოციალურ-კულტურული დანიშნულების ობიექტების შექმნა. ვალდებულებითს კი მიეკუთვნება ის უფლებამოსილებები, რომლებიც თემმა უნდა შეასრულოს მიწის კანონმდებლობის შესაბამისად – სანიტარული ზედამხედველობა, სახანძრო დაცვა.

დავალებითი ამოცანები არ წარმოადგენს კომუნალურ საქმეებს და ქმნის დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროს. ამ შემთხვევაში ისინი მოქმედებენ როგორც მმართველობის ორგანოები, რომლებიც ჩართულნი არიან საერთო-სახელმწიფოებრივი ამოცანების შესრულებაში. ასეთი დავალების გაფორმება ხდება მიწის საკანონმდებლო აქტით, რომლითაც ერთდროულად რეგულირდება დელეგირებულ ფუნქციასთან დაკავშირებული აუცილებელი საფინანსო საკითხები.

საერთო ტენდენცია მთელ რიგ ქვეყნებში იქითკენაა მიმართული, რომ მცირდება პირველი ფუნქციური ჯგუფის და იზრდება მეორე და მესამე ჯგუფების აქტიუობის მაჩვენებლები, რაც ადგილობრივი მართვის ელემენტების სახელმწიფო მმართველობის მექანიზმში მზარდი ინტეგრაციის მახასიათებელია. გერმანიაში, ადგილობრივი მართვის ორგანოების საერთო სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საქმეებში ჩართვის ეს მაჩვენებელი 80–90%-ს შეადგენს. კარგია ეს თუ ცუდი? როგორც ჩანს, არგუმენტებად ქვეყნის მზარდი ეკონომიკური და სოციალური დინამიკა უნდა გამოვიყენოთ და აქედან გამომდინარე, ვაღიაროთ, რომ ცუდი ნამდვილად არ არის.

თემების, ქალაქებისა და ოკრუგების სამართლებრივი მდგომარეობა რეგულირდება თემებისა და ოკრუგების წესდებებით, რომლებიც მიწის ხელისუფლების მიერ უნდა იყოს დამტკიცებული. თემები ღებულობენ გადაწყვეტილებებს ინფრასტრუქტურის, ტრანსპორტის, ტურიზმის, ბინათმშენებლობის, საბავშვო ბაღების და სკოლების, გზებისა და საავადმყოფოების განვითარების, თეატრების, ბიბლიოთეკების, მუზეუმების, სოციალური და სპორტული ნაგებობების შენახვის საკითხებზე. თემები განსაზღვრავენ გადასახადებისა და მოსაკრებლების დონეს.

უფრო დაბალი დონის ერთეულების – ოლქისა და თემის ამოცანები ზემოთ აღნიშნული ამოცანების სამი ჯგუფიდან მხოლოდ ორს მოიცავს: ვალდებულებითს და ნებაყოფლობითს. მათგან სავალდებულო ტიპის ამოცანები დადგენილია ფედერალური და მიწის კანონებით, ხოლო მეორე ჯგუფის ტიპი ემყარება ე.წ. ზოგადი კომპეტენციის დოქტრინას, რომლის თანახმად, თემს, მაგრამ არა ოკრუგს, რომელსაც ძირითადი კანონის 28-ე მუხლის თანახმად, უფლება აქვს იმოქმედოს თავისი რეგიონისა და მაცხოვრებლების ინტერესებში. ამგვარი უფლებების არსებობა შესაძლებლობას აძლევს ადგილობრივ ხელისუფალთ თავიანთი წვლილი შეიტანონ რეგიონის ცხოვრებაში. მაგალითად, საკმარისია მოვიყვანოთ სარეკრიაციო და კულტურული საშუალებების ფართო სფერო, რითაც ცნობილია გერმანიის ადგილობრივი ორგანოები. ცხადია, მსგავსი სამსახურების არსებობა დამოკიდებულია ფინანსურ რესურსებზე და დიდ ქალაქებს გაცილებით მეტი შესაძლებლობა გააჩნიათ, ვიდრე მცირე ქალაქებსა და სოფლებს.

ფედერალური ხელისუფლება არ ახორციელებს უშუალოდ ადგილობრივი მართვის ორგანოებზე კონტროლს, ის ურთიერთობს ძირითადად მიწებთან. მიუხედავად ამისა, გერმანიაში კარგად არის აწყობილი ადმინისტრაციაზე სასამართლო ზედამხედველობის მექანიზმი.

ომისათვის, რომ თემებმა შეძლონ თავიანთი მიზნებისა და ამოცანების შესრულება, რაღა თქმა უნდა, მნიშვნელოვან მატერიალურ სახსრებს მოითხოვს. არაცენტრალიზებული დაფინანსების სფეროში გერმანიის ფედერალური სისტემა უაღრესად თავისებურია. გერმანიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გარანტირებული აქვთ საფინანსო სუვერენიტეტი. აქ მთავარი მხოლოდ ის არ არის, რომ ყოველ მათგანს აქვს საკუთარი ბიუჯეტი, ყველაზე მნიშვნელოვანი მისი შემოსავლების სტაბილური წყაროებია. შემოსავლების ისეთი წყარო, როგორც გადასახადებია, სამ დონეს – ფედერაციას, მიწასა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ნაწილდება და პროცენტული განაკვეთებიც მკაცრად განსაზღვრულია. 1969 წლის ფისკალურმა რეფორმამ ამ სფეროში მიღწეული კომპრომისი დააფიქსირა. დადგენილია შემოსავლისა და კორპორაციული გადასახადის განაწილების წესი და პროპორციები: ფედერაციას და მიწებს – 43-43%, ხოლო 14% ადგილობრივ მმართველობას.

გერმანიის საგადასახადო შემოსავლის 70% ბიზნესის გადასახადზე მოდის. აქ კი ადგილობრივი ხელისუფლების წილი 60%-ს შეადგენს, მაშინ როცა დანარჩენი 40% თანაბრად ნაწილდება ფედერაციასა და მიწებს შორის, მიწის გადასახადი კი მთლიანად

ადგილობრივი ხელისუფლების ანგარიშზე რჩება. ამასთან, დაწესებულია 14 სხვადასხვა სახის ადგილობრივი გადასახადი და აქციზური მოსაკრებელი – გადასახადი განსაკუთრებული სახის საკუთრებაზე, საქონელსა და საქმიანობაზე. კერძოდ, გადასახადები სპირტიან სასმელებსა და ფუფუნების საგნებზე, გადასახადი ნადირობასა და თევზჭერაზე, გადასახადი გართობაზე, გადასახადი მეორე სახლზე, ლიცენზიებზე ლუდხანებისა და მსგავსი დანიშნულების დაწესებულებების გახსნაზე. ფისკალური რეფორმის აღნიშნული ღონისძიებებისა და საგადასახადო შემოსავლის ფიქსირებული წესით განაწილების შედეგად საგრძნობლად შემცირდა ფედერალური დოტაციებისა და სუბსიდიების მოხმარება მიწების და ადგილობრივი ხელისუფლების პროექტების განხორციელებისათვის, როგორც ეს მიღებულია ევროპის სხვა სახელმწიფოებში. და ახლა, ქვეყნის ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილიც ტრადიციული პროპორციების სახით ჩამოყალიბდა: მუნიციპალიტეტების ხვედრითი წილი საერთო ხარჯებში 30%-ს შეადგენს, მიწების – 25%-ს, ხოლო ცენტრალური ხელისუფლებისა კი 45%-ს.

12-3. ადგილობრივი მმართველობის მოდელური სისტემა

გერმანიაში ადგილობრივი მართვის უმთავრესი საფუძველი წარმომადგენლობითი და მართვის ორგანოების ურთიერთდამოკიდებულებაა. ამ თავისებურებებიდან გამომდინარე, გერმანიაში მოქმედი ძირითადი კანონის მოთხოვნათა გათვალისწინებით, თემების მართვის ორგანიზაციის ოთხი განსხვავებული მოდელი ფუნქციონირებდა. მაგრამ გერმანიის გაერთიანების შემდეგ, ხუთი ახალი ფედერალური მიწის ტერიტორიაზე მათგან განსხვავებული მოდელი დამკვიდრდა. ეს, ადგილობრივი მართვის მოწყობის სფეროში მიწის ხელისუფლების დამოუკიდებლობის კიდევ ერთი დადასტურებაა. ამდენად, ახლა გერმანიაში ხუთი სხვადასხვა მოდელით ხდება ადგილობრივი ერთეულების მართვა.

პირველი – სამხრეთგერმანული მოდელის სახელწოდებით არის ცნობილი, რომელიც ბადენ-ვიურტემბერგისა და ბავარიის მიწებში მოქმედებს. ამ მოდელში აღმასრულებელი აპარატის მეთაური და მუნიციპალური საბჭოს თავმჯდომარე ერთი პიროვნებაა, სხვადასხვა შემთხვევაში, ბურგომისტრი ან ობერბურგომისტრი, რომელსაც ირჩევს მოსახლეობა, პარტიულ საფუძველზე წარმოდგენილ კვალიფიცირებულ პროფესიონალთაგან. ასეთი შეთავსების გამო აღნიშ-

ნულ მიწებში თემის წარმომადგენლობითი კორპორაცია და ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი თემის საბჭოს დონეზე ერთიანი კოლექციის სახესღებულობს. თემის საბჭო აერთიანებს მრჩეველთა განსაზღვრულ რიცხვს, რაც მოსახლეობის რაოდენობიდან გამომდინარეობს და მის მიერვე აირჩევა პირდაპირი არჩევნების წესით. ბურგომისტრს მყარი პოზიცია გააჩნია მმართველობის სისტემაში, იგი ფართო უფლებებს ფლობს საგეგმო-საფინანსო სფეროში, დამოუკიდებლად წყვეტს ბევრ საკადრო საკითხს. მთლიანობაში კი აღნიშნული მოდელისათვის დამახასიათებელია წარმომადგენლობითი ორგანოს დომინირებული მდგომარეობა, ხოლო, რაც შეეხება ბურგომისტრს, მისი ძალა სწორედ ზემოთ აღნიშნული ორი თანამდებობის შემთავსებლობით არის განპირობებული.

ლიტერატურაში განხილული მოდელი „ორი კორპორაციის სისტემა“ იწოდება და გერმანული ავტორების აზრით, იგი მაგისტრატის პრუსიული სისტემის გარკვეულ საპირისპირო მოდელს წარმოადგენს. თემის მართვის მეორე სახესხვაობაა კოლექციური აღმასრულებელი ორგანოს – მაგისტრატის მოდელი. იგი მოქმედებს ჰესენის მიწის, ქალაქ-მიწების ბრემენისა და ჰამბურგის ტერიტორიებზე, აგრეთვე შლეზვიგ-ჰოლშტეინის მხარის ქალაქში. აქ თემის წარმომადგენლობითი ორგანო, იქნება ეს თემის წარმომადგენლობა თუ დეპუტატთა საქალაქო კრება, აირჩევა თემის მოსახლეობის მიერ პირდაპირი არჩევნების გზით, ხოლო თავად მაგისტრატი აირჩევა წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ თავისი შემადგენლობიდან ირიბი არჩევნების გზით. ეს კოლექციური ორგანო თავის შემადგენლობაში აერთიანებს 6-დან 12-მდე წევრს, მათ შორის ბურგომისტრს, განყოფილებათა უფროსებს და საპატოო წევრებს – პირებს, რომლებიც საქმიანობისათვის გასამრჯელოს არ ღებულობენ. მაგისტრატი, კოლექციალურად, ხმების უმრავლესობით წყვეტს მიმდინარე მმართველობით საქმეებს და წარმოადგენს თემს საგარეო ურთიერთობებში. ადგილობრივი მართვის აღნიშნულ მოდელში ჩადებულია თემის წარმომადგენლობითი ორგანოს და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაპირისპირების შესაძლებლობა, ვინაიდან ამ მოდელის მიხედვით, ფაქტობრივად, ორი კოლექციური ორგანო არსებობს.

ამ მოდელის პირობებში რაიონულ დონეზე კოლექციური აღმასრულებელი ორგანო – რაიონული კომიტეტი ფუნქციონირებს ჰესენსა და შლეზვიგ-ჰოლშტეინში. მაგრამ აქაც არის მნიშვნელოვანი განსხვავება ფორმირების წესებში: თუ ერთ შემთხვევაში მისი წევრები წარმომადგენლობითი ორგანოს – კრაისტაგის დეპუტატთაგან შეირჩევა, მეორე შემთხვევაში ასეთი შეთავსება გამორიცხულია.

ადგილობრივი მართვის მესამე მოდელი – ბურგომისტრის ინს-

ტიტუტი – არსებობს მიწების რაინლანდ-ჰოლანდიის და საარის საქალაქო და სასოფლო თემებში და შლეზვიგ-ჰოლშტეინის ქალაქებში და ქალაქმიწების – ბრემენისა და ჰამბურგის ტერიტორიაზე არსებულ თემებში. წარმომადგენლობითი ორგანოს – მუნიციპალური ან საქალაქო საბჭოს სახით. ფორმირება ხდება მოსახლეობის მიერ პირდაპირი არჩევნების გზით. აღნიშნული საბჭო შემდეგ აირჩევს აღმასრულებელ ორგანოს: ბურგომისტრს, ობერბურგომისტრს და განყოფილებათა უფროსებს. ბურგომისტრი მუნიციპალური საბჭოს თავმჯდომარეა, როგორც წესი, ხმის უფლებით. ამასთან, ბურგომისტრს მინიჭებული აქვს ფართო უფლებამოსილება. საქმე ის არის, რომ ხშირად ადგილობრივი საბჭოს მიერ არჩეული ბურგომისტრის უფლებრივი მდგომარეობა უფრო მაღალია, ვიდრე სხვა მიწების შემთხვევაში მოსახლეობის მიერ პირდაპირი წესით არჩეული ბურგომისტრებისა, ეინაიდან მას აქვს უფლება გააპროტესტოს საბჭოს გადაწყვეტილება და ამასთან დაკავშირებით შეაჩეროს მისი შესრულება. იგი ასრულებს ერთპიროვნულ ფუნქციებს, რომელიც დამახასიათებელია მაგისტრატისათვის, წყვეტს თემის მართვასთან დაკავშირებულ მიმდინარე საკითხებს და ხელმძღვანელობს მის ადმინისტრაციას. ასე რომ, ბურგომისტრი არა მხოლოდ ადგილობრივი მმართველობის უმაღლესი თანამდებობის პირია, არამედ შესაბამისი მიწის მთავრობის წარმომადგენელიც. ეს კიდევ ერთი მაგალითია ზემოთ გამოთქმული მოსაზრების საილუსტრაციოდ, იმის თაობაზე, რომ თემი საჯარო მართვის განსაკუთრებული თვისებების მატარებელია. სხვათა შორის, ამავე მიწებისათვის ისიც დამახასიათებელია, რომ რაიონული ადმინისტრაციის – ლანდრატების მეთაური პირველ რიგში სახელმწიფო მოხელეა და მიწის მთავრობის მიერ ინიშნება.

ადგილობრივი მართვის მეოთხე ნაირსახეობაა ანგლო-საქსური სისტემის „საბჭო-მმართველი“ გერმანული ვარიაცია, რომელსაც ჩრდილოგერმანულ მოდელს უწოდებენ და მოქმედებს ჩრდილო რეინ-ვესტფალიასა და ქვემო საქსონიაში. აქ წარმომადგენლობითი მუნიციპალური ორგანო, იქნება ეს თემის საბჭო თუ საქალაქო საბჭო, აირჩევა მოსახლეობის მიერ, რომელიც შემდეგ თავისი შემადგენლობიდან აირჩევს თავმჯდომარეს – ბურგომისტრს. აღმასრულებელ კომიტეტად წოდებული აღმასრულებელი ორგანო არ წარმოადგენს მუნიციპალური საბჭოს დამხმარე ორგანოს. მის საქმიანობას უძღვება წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ 8-დან 12-წლამდე ვადით არჩეული მუნიციპალური დირექტორი. საბჭო აგრეთვე ირჩევს აღმასრულებელი კომიტეტის განყოფილებათა უფროსებს. კომიტეტი ამზადებს საბჭოს გადაწყვეტილებების პროექტებს, ხოლო მუნიციპა-

ლური დირექტორი აწესრიგებს მიმდინარე საკითხებს და ხელმძღვანელობს თემის ადმინისტრაციას. მუნიციპალური საბჭო ფართო უფლებებით სარგებლობს, მას შეუძლია დირექტორის კომპეტენციის სფეროში შემავალი საკითხების გადაწყვეტა თვითონ განახორციელოს.

მეხუთე მოდელი ხუთი ახალი ფედერალური მიწის კომუნალურ მოწყობას ითვალისწინებს. აქ მოქალაქეები პირდაპირი არჩევნების გზით აირჩევენ მუნიციპალურ საბჭოს. ეს უკანასკნელი, თავისი შემადგენლობიდან აირჩევს საბჭოს ერთპიროვნულ თავმჯდომარეს ან კოლეგიურ ორგანოს – პრეზიდიუმს. საბჭო აგრეთვე ირჩევს აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელს – ბურგომისტრს 5 წლის ვადით, რომელიც თანამდებობრივად შედის პრეზიდიუმის შემადგენლობაში. ახალი ფედერალური მიწების ტერიტორიაზე, იმ ქალაქებში, სადაც მოსახლეობის რაოდენობა ასი ათასს აღემატება, აგრეთვე დაშვებულია კოლეგიური ორგანოს – მაგისტრატის შექმნა. მცირერიცხოვან თემებში შესაძლებელია წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოს ხელმძღვანელობდეს ერთი პიროვნება, მაგრამ ეს ისე არ უნდა იყოს გაგებული, თითქოს ხელისუფლების ეს ორი შტო ერთიანდება, პირიქით, ამ შემთხვევაში წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ხელისუფლება მკვეთრად უნდა იყოს გამიჯნული.

ცალკე უნდა ითქვას ქალაქების მართვის ერთ თავისებურებაზე, რომელიც გამოირჩეულია ერთგვაროვნებით. გერმანიაში, ყველა მიწის ქალაქებში, აღმასრულებელი ხელისუფლების აპარატები ერთიან პრინციპზეა აგებული: საქალაქო ადმინისტრაცია იყოფა დეპარტამენტებად, იქნება ეს საერთო მართვის, საფინანსო, ჯანმრთელობის, კულტურის და განათლების და სხვ., რომლებსაც არჩეული ან დანიშნული ხელმძღვანელი განაგებს.

მუნიციპალური ორგანოების საქმიანობაზე სამართლებრივ ზედამხედველობას ახორციელებს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, აგრეთვე იერარქიულად ზემდგომი სხვადასხვა სამინისტროს საოკრუგო და რაიონული სამმართველოები. დაქვემდებარებულობის მიხედვით განხორციელებადი ასეთი ზედამხედველობა და კონტროლი იმით აიხსნება, რომ მრავალი სხვა ქვეყნის მსგავსად, გერმანიაში მუნიციპალიტეტები განიხილება, როგორც საჯარო სამართლის კორპორაციები და ამდენად, ექვემდებარება სახელმწიფოს მხრიდან კონტროლს და არა მხოლოდ აღნიშნული სუბიექტების მიერ. აქ ისიც გასათვალისწინებელია, რომ მუნიციპალიტეტები ამავდროულად, სასამართლო კონტროლის, კერძოდ, ადმინისტრაციული სასამართლოების ქვესაკონტროლო ობიექტები არიან, რა თქმა უნდა, სასამართლო პროცედურების დაცვით.

ყველა აღნიშნული მოდელის ფუნქციონირება მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საბჭოს საქმიანობაზე, კერძოდ, იმაზე თუ როგორ ასრულებენ საბჭოს წევრები მათზე დაკისრებულ უფლებამოვალეობებს, მით უფრო, რომ ისინი სარგებლობენ თავისუფალი მანდატით, ამდენად მათი გაწვევა დაუშვებელია და ისინი თავიანთ უფლებებში არავისაგან არ არიან შეზღუდული.

საბჭოს წევრს უფლება აქვს მონაწილეობა მიიღოს საბჭოს კომისიების მუშაობაში, თუნდაც იგი არ იყოს ამ კომისიის წევრი. მას უფლება აქვს მონაწილეობა მიიღოს დებატებში, გადაწყვეტილების პროექტი წარუდგინოს საბჭოს, კენჭი უყაროს კონკრეტული საკითხის გადაწყვეტას. შეუძლია მოითხოვოს ფარული ან ღია კენჭისყრა. კონკრეტული საკითხის გადაწყვეტისას შეუძლია გამოითხოვოს ამ საკითხის გადაწყვეტასთან დაკავშირებული ნებისმიერი დოკუმენტი.

ამომრჩეველთა საკითხების გადაწყვეტასთან სამივლინებო თუ სხვა გარკვეული ხარჯების ანაზღაურებას ახდენს მუნიციპალური საბჭო. საბჭოს წევრს უფლება აქვს გაერთიანდეს საბჭოს ფრაქციაში. წევრების გარკვეულ რაოდენობას უფლება აქვს მოიწვიოს საბჭოს რიგგარეშე სხდომა. თუ საბჭოს წევრი მიიჩნევს, რომ მისი უფლებები ირღვევა, რაც ხელს უშლის მას უფლებამოსილებების განხორციელებაში, შეუძლია მიმართოს სასამართლოს.

მუნიციპალური საბჭოს მუშაობაში საბჭოს წევრის მონაწილეობა მოწესრიგებულია რეგლამენტით. მუნიციპალური საბჭოს წევრს უფლებებთან ერთად დაკისრებული აქვს მოვალეობებიც:

- საბჭოს წევრი ვალდებულია მონაწილეობდეს საბჭოს სხდომებსა და კომისიების მუშაობაში;
- არ გაახმაუროს და პირადი ინტერესებისათვის არ გამოიყენოს სახელმწიფო საიდუმლოებანი, კერძო კომერციული და კონფიდენციალური საიდუმლოების შემცველი ინფორმაცია;
- დაიცვას ქვეყნის კონსტიტუცია, კანონები და მუნიციპალური საბჭოს რეგლამენტი.

იმ შემთხვევაში, თუ საბჭოს წევრი ვალდებულია გამოცხადდეს სასამართლოზე მოწმედ, ამისათვის საჭიროა მუნიციპალური საბჭოს თანხმობა და მხოლოდ ამის შემდეგ შეუძლია ჩვენების მიცემა. საბჭოს წევრს უფლება არა აქვს კომისიის სხდომაზე მონაწილეობა მიიღოს იმ საკითხის განხილვაში, რომელიც როგორადმე მის პირად ინტერესებს უკავშირდება.

ეფიქრობთ, ერთი მიწის მაგალითზე, როგორი მოდელითაც არ უნდა ხორციელდებოდეს აქ ადგილობრივი მართვა და თვითმმართველობა, საინტერესო უნდა იყოს მისი რეგულირების კონსტიტუციური ნორმატიული ბაზა. ჩვენ ამ მიზნით ქვემო საქსონია შევარჩიეთ, სადაც, როგორც ითქვა, მოქმედებს ადგილობრივი მართვის ტრადიციული ანგლო-საქსური სისტემის – „საბჭო-მმართველი“ გერმანული მოდიფიკაცია.

მიწის მართვის მოწესრიგებას ეძღვნება ქვემო საქსონიის კონსტიტუციის მეშვიდე განყოფილება, რომელიც თანმიმდევრულად იხილავს მიწის მართვისა და თვითმმართველობის, თემებისა და რაიონების საფინანსო მეურნეობის და ტერიტორიული ცვლილებების, სახელმწიფო სამსახურისა და მისი არჩევითობის საკითხებს.

ქვემო საქსონიაში მართვის ფუნქციას ახორციელებს მიწის მთავრობა და მისი ქვემდებარე ხელისუფლების ორგანოები, ხოლო საერთო სტრუქტურისა და მიწის საერთო მმართველობის ტერიტორიულ განაწილებას კონსტიტუციის თანახმად აწესრიგებს კანონი.

კონსტიტუციის ხუთაბზაციანი 57-ე მუხლი, გერმანული სამართლის ძირითადი პრინციპების გათვალისწინებით, აყალიბებს თვითმმართველობის სისტემას, რომლის დროსაც თემები და რაიონები, აგრეთვე სხვა საჯარო-სამართლებრივი კორპორაციები მართავენ თავის საქმეებს პირადი მოსაზრებების გათვალისწინებით, ფედერალური და მიწის კანონმდებლობის ფარგლებში.

კონსტიტუცია თემებსა და რაიონებში აფუძნებს სახალხო წარმომადგენლობის ინსტიტუტს, რომელიც აირჩევა საყოველთაო, პირდაპირი, თავისუფალი, თანასწორი არჩევნების ფარული კენჭისყრით. თემებში არჩევითი წარმომადგენლობის სახით შეიძლება მოქმედებდეს თემის კრება. ეს იმითაც არის განპირობებული, რომ თემი თავის ტერიტორიაზე ყველა საზოგადოებრივი ამოცანის განსაკუთრებული მატარებელია, თუ კანონის მიერ სხვა რამ კონკრეტული არ არის გათვალისწინებული.

თემებსა და რაიონებს, აგრეთვე სხვა საჯარო-სამართლებრივ კორპორაციებს, კანონის გზით შეიძლება ინსტრუქციით შესასრულებლად დაეკისროს სახელმწიფო ამოცანები, თუ ერთდროულად მიღებული იქნება ზომები აღნიშნულთან დაკავშირებული ხარჯების დასაფინანსებლად. ფინანსებთან დაკავშირებით კონსტიტუცია, აღნიშნულის გარდა, იმასაც ადგენს, რომ მიწის ხელისუფლება ვალდებულია საკუთარი საგადასახადო წყაროების მობილიზაციით და თავისი საფინანსო შესაძლებლობების ფარგლებში თემებს შო-

რის შემოსავლების განაწილებით, თემებსა და რაიონების განკარგულებაში გადასცეს სახსრები მათი ამოცანების შესასრულებლად.

თვითმმართველობის განხორციელების ამ მრავალფუნქციურ სისტემაში ქვემო საქსონიის მიწის ხელისუფლების როლი საკმაოდ მარტივ ფორმულირებას ექვემდებარება: კონსტიტუციის თანახმად, მიწა ახორციელებს რა ზედამხედველობას, მითითებათა შესაბამისად უზრუნველყოფს კანონების დაცვას და დაკისრებული ამოცანების შესრულებას. არსებითად, ფორმულა კი არის მარტივი, მაგრამ მისი შესრულება უდავოდ რთული, ვინაიდან საზედამხედველო ფუნქციის პირობებში მითითებით კანონების დაცვა და საერთოდ დახუნძლული თვითმმართველობითი სისტემის პირობებში ყველა მათგანის მიერ დაკისრებული ამოცანების შესრულება ძალიან ძნელი უნდა იყოს.

ქვემო საქსონიის კონსტიტუცია არ გამორიცხავს თემებისა და რაიონების ტერიტორიული ცვლილებების შესაძლებლობებს, პირიქით, ადგენს, რომ საზოგადოებრივი კეთილდღეობის ინტერესებიდან გამომდინარე, თემები და რაიონები შეიძლება დაიშალოს, გაერთიანდეს, ან ხელახლა შეიქმნას, თემებისა და რაიონების ტერიტორიები შეიძლება გადანაწილდეს. დაშლა, გაერთიანება და ხელახალი შექმნა ხორციელდება კანონით, ხოლო გადანაწილება შეიძლება მოხდეს შესაბამისი თემებისა და რაიონების ხელშეკრულების საფუძველზე და მიწის ხელისუფლების თანხმობით. მაგრამ ყველა შემთხვევაში, თემების ტერიტორიული ცვლილებების წინ მოსმენილ უნდა იქნეს შესაბამისი თემების მოსახლეობის აზრი.

შემთხვევითი არ არის კონსტიტუციის ამავე თავში სახელმწიფო სამსახურის საკითხის განხილვა და ეს თუნდაც შესაბამის მუხლებში მოცემული ზოგადი ნორმებითაც დასტურდება. აქ ცალსახაადაა აღიარებული, რომ სახელმწიფო უფლებამოსილებების მუდმივი ამოცანების სახით შესრულება, როგორც წესი, ეკისრება სახელმწიფო მოსამსახურეებს. ისინი კი ემსახურებიან მთელ ხალხს და არა რომელიმე პარტიას ან ჯგუფს, და მოწოდებულნი არიან შეასრულონ თავისი სამსახურებრივი მოვალეობები და ამოცანები მიუკერძოებლად, მხოლოდ ობიექტური მოსაზრებებიდან გამომდინარე, რაც შეეხება სახელმწიფო მოსამსახურეების არჩევას წარმომადგენლობით ორგანოებში, კონსტიტუცია უშვებს ასეთ შეზღუდვას, მხოლოდ მის გადაწყვეტას კანონს გადააკისრებს.

ერთი განსაკუთრებული თავისებურება ქვემო საქსონიის კონსტიტუციისა ის გახლავთ, რომ სწორედ მართვის განყოფილებაში შემოდის ახალი ინსტიტუტი ინფორმაციის დაცვის რწმუნებულის სახით. ეს, საზღვარგარეთის ზოგიერთ ქვეყანაში მოქმედი ინფორმა-

ციის ომბუდსმენის ქვემოსაქსონური ვარიანტია. ინფორმაციის დაცვის მიწის რწმუნებული თვალყურს ადევნებს, რათა საზოგადოებრივი მართვის ორგანოებმა, პიროვნებასთან დაკავშირებულ ინფორმაციასთან მიმართებაში, დაიცვან კანონის მოთხოვნები და პიროვნების უფლებები.

ინფორმაციის დაცვის რწმუნებულს მიწის მთავრობის წინადადებით ლანდტაგი ირჩევს დამსწრე წევრთა ხმების 2/3-ით, მაგრამ არანაკლებ წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობისა. რწმუნებული ანგარიშვალდებულია ლანდტაგის წინაშე და პერიოდულად წარუდგენს მას ანგარიშებს თავისი საქმიანობისა და მისი შედეგების შესახებ.

ინფორმაციის დაცვის მიწის რწმუნებული სარგებლობს დამოუკიდებლობით და შებოჭილია მხოლოდ კანონითა და სამართლით. რწმუნებულის საქმიანობის მნიშვნელოვანი მხარეები დარეგულირებულია ლანდტაგის მიერ მიღებული კანონით ინფორმაციის დაცვის რწმუნებულის შესახებ. სხვათა შორის, კანონს შეუძლია გადაწყვიტოს საკითხი რწმუნებულის ქვემდებარე მოსამსახურეების პირადი უფლებების შესახებ, მათი მონაწილეობის ხარისხიდან გამომდინარე. კანონი ითვალისწინებს ინფორმაციის დაცვის მიწის რწმუნებულის სხვა მოვალეობებსაც.

დასკვნა - გერმანიის კონსტიტუციური სამართლის განსაპოშირებელი თაემისპურებანი

გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი თავისებურებათა მრავალფეროვნებით გამოირჩევა. აქ ვხვდებით კონცეფციურ და ორგანიზაციულ ნოვაციებს, რომელთა უმრავლესობა სააეგორო უფლებით სარგებლობს, ხოლო ზოგიერთი მათგანი თავად გერმანული კონსტიტუციონალიზმის ფარგლებში ჰპოვებს შემდგომ სრულყოფას. ამ მხრივ გერმანიის ნახეარსაუკუნოვანი ძირითადი კანონიც გამოირჩევა, რომელიც აღრმავებს ტრადიციებს და მრავალი თეორიული და პრაქტიკული სიახლე შეაქვს ქვეყნის „კონსტიტუციურ ყოფაცხოვრებაში“:

კონსტიტუციურ სამართალში დამკვიდრებული „რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის“ გაგება ვაიმარის კონსტიტუციიდან იღებს სათავეს. გერმანული კონსტიტუცია დღესაც ამ იღვის მატარებელია და რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი კონსტრუქციული ვოტუმის უმძლავრესი იარაღით გაამდიდრა;

– მოქმედმა ძირითადმა კანონმა ერთ-ერთმა პირველმა შემოიტანა

სახელმწიფოს კონსტიტუციურ პრინციპთა შორის სამართლებრივი სახელმწიფოს ცნება, რომელიც სოციალური სახელმწიფოს პრინციპთან ერთიანობაში განიხილება, მართალია მოკრძალებულად, ერთ მუხლში აქცენტის სახით, მაგრამ ეს სავსებით საკმარისი აღმოჩნდა, რათა გერმანიის ხელისუფლებას კონსტიტუციური მოთხოვნისათვის ქმედითი სული შთაებერა;

– გერმანიის ძირითადი კანონის პირველ თავში „ძირითადი უფლებების“ სახით ჩამოყალიბებულ ნორმებს სამართლის პირდაპირი მოქმედების ძალა გააჩნია;

– კონსტიტუციის თანახმად, ხელისუფლების სამი შტო – თითოეული ორი კონსტიტუციური ორგანოსაგან შედგება: აღმასრულებელი ხელისუფლება – ეს არის ფედერალური პრეზიდენტი და ფედერალური მთავრობა; საკანონმდებლო ხელისუფლება – ფედერალური პარლამენტი – ბუნდესტაგი და ფედერალური საბჭო – ბუნდესრატი; სასამართლო ხელისუფლება – ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო და ფედერალური უმაღლესი სასამართლო;

– გერმანულ პარლამენტარიზმში სიახლეები მიმდინარე კანონმდებლობასაც შემოაქვს. პოლიტიკური პარტიების შესახებ 1967 წლის 24 ივლისის კანონი, თუ არა პირველი, ერთი პირველთაგანია, კონსტიტუციური სამართლის ისტორიაში, რომელმაც განსაზღვრა პოლიტიკური პარტიების სტატუსი. ამავე კანონში პირველად დაკანონდა პოლიტიკური პარტიების მატერიალური მხარდაჭერის იდეა;

– ბევრ ნოვაციას მისცა დასაბამი გერმანიის საარჩევნო სამართალმა. აქაც, პირველ რიგში, პოლიტიკურად საყურადღებოა პარტიების დაფინანსება სახელმწიფოს მიერ. ჯერ ერთი, ეს არის წინასაარჩევნო ორგანიზაციისათვის თანხების გამოყოფა, რომელიც პოლიტიკურ პარტიებზე ე. წ. შანსების გათანაბრების პრინციპით ხდება, როცა გაზრდილი თანხობრივი დახმარება გამოეყოფა იმ პარტიებს, რომლებიც საწევროებისა და შენაწირების სახით უმნიშვნელო თანხებს ღებულობენ.

მეორე – ეს არის პოლიტიკური პარტიების შემდეგი დაფინანსება, რაც არჩევნების შედეგების მიხედვით ხდება, როცა იმ პარტიებს, რომლებიც ბუნდესტაგში მანდატებს მოიპოვებენ, არჩევნებში მიღებული თითო ხმის საფასურად 5 მარკა გამოეყოფათ. განსაკუთრებით აღსანიშნავია ოპოზიციის „წამახალისებელი“ დაფინანსება, რაც ყველაფერთან ერთად ოპოზიციის როლის აღიარებაა და მის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას უსვამს ხაზს;

– გერმანული ფედერაციის ერთი მნიშვნელოვანი განსაკუთრებულობა ის არის, რომ ფედერალიზმი ძირითადი კანონის მიერ ფუძემდებლურ კონსტიტუციურ პრინციპად არის აღიარებული, ხოლო

მისი სუბიექტები – მიწები სახელმწიფოებად არიან გამოცხადებული.

ფედერალური ურთიერთობების თავისებურება გერმანიაში იმაშიც არის გამოხატული, რომ ცენტრალიზებული სახელმწიფოებრივი მოწყობის პირობებში კანონმდებლობის სფეროში წამყვანი როლი თუ ფედერაციას ეკუთვნის, კანონალსრულების მთელი სიმძიმე ფედერაციის სუბიექტების წილად მოდის;

– გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი საპარლამენტო რესპუბლიკის კლასიკა მრავალი თავისებურებით. განა ასეთად არ უნდა მივიჩნიოთ ის ფაქტი, რომ 146 მუხლიანი კონსტიტუცია წლების მანძილზე 165 ცვლილება-დამატებას ისრუტავს და ამის მიუხედავად სრულძალოვან და სრულფასოვან მუშაობას განაგრძობს;

– გერმანიის სახელმწიფოს რესპუბლიკური ფორმა კონსტიტუციაში პირდაპირ არ არის დამტკიცებული, იგი „სასხვათაშორისოდ“ შემოდის: ჯერ ქვეყნის ოფიციალური დასახელებიდან ამოიკითხება – გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა და აგრეთვე იმ დებულებით დასტურდება, რომელიც ფედერაციის სუბიექტებს – მიწებს რესპუბლიკური სახელმწიფოს პრინციპთან შესაბამისობის აუცილებლობასე მიუთითებს, მაგრამ ესეც საკმარისად არის მიჩნეული და არავითარ გაუგებრობას არ იწვევს, არა იმიტომ, რომ ეს „ხარვეზი“ შეუქმნეველი დარჩა, არამედ, პირიქით, ყველაფერი სწორად არის დანახული და გაგებული;

– ძირითადი კონსტიტუცია არ აღიარებს გერმანული პარლამენტის ორპალატიანობას, არადა, ბუნდესრატს თავისი ადგილი გააჩნია საკანონმდებლო პროცესში, მათ შორის, დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მიღების უფლებით.

საკანონმდებლო პროცესის ერთი მნიშვნელოვანი თავისებურება ის არის, რომ განსაკუთრებული საკანონმდებლო ვითარების ცნება შემოდის, რომლის პირობები და პროცედურა ბუნდესრატს განსაკუთრებულ უფლებას ანიჭებს. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ე. წ. განსაკუთრებული საკანონმდებლო ვითარების პირობებში ბუნდესრატს შეუძლია, პრაქტიკულად, ბუნდესტაგის თანხმობის გარეშე მიიღოს კანონი, თუ ფედერალური მთავრობა აუცილებლად მიიჩნევს ასეთი კანონის მიღებას. ასეთი უფლება თავად კანონმდებელმა დააკანონა და ბუნდესრატიც, მიუხედავად პარლამენტის პალატად უღიარებლობისა, კარგა ხანია კანონმდებლობს. მეცნიერმა კონსტიტუციონალისტებმა გამოსავალი ახალ სალიტერატურო ტერმინში მოძებნეს და ამ შემთხვევას „დაფარული ორპალატიანობა“ უწოდეს;

– ბუნდესრატის განსაკუთრებული მდგომარეობა ჩვენ ბევრნაირად აღვნიშნეთ და წარმოვაჩინეთ. ახლა ისიც უნდა ვთქვათ, რომ მის უფლებრივ განსაკუთრებულობას ხაზს უსვამს ამ ორგანოს ფორმი-

რების თავისებური წესი: მის წევრებს შეარჩევენ მიწების მთავრობები, ბუნდესრატის მუშა ორგანოებში – კომისიებში კი შესაბამისი მთავრობების პრემიერ-მინისტრები და მინისტრები ერთიანდებიან. სწორედ ამიტომ ამ „დაფარული ორპალატიანი“ პარლამენტის ე.წ. ზედა პალატას – ბუნდესრატს სამთავრობო პალატასაც უწოდებენ;

– ბუნდესრატის განსაკუთრებულ ადგილს კონსტიტუციურ ორგანოთა სისტემაში ისიც ადასტურებს, რომ ფედერალურ პრეზიდენტს, მოვალეობის შესრულების შეუძლებლობისას, ცვლის ბუნდესრატის თავმჯდომარე. მაგრამ აქ გერმანული კონსტიტუციური სამართლის ერთი მნიშვნელოვანი თავისებურებაც იკითხება. საქმე ის არის, რომ საპარლამენტო რესპუბლიკებში არსებული პრაქტიკისაგან განსხვავებით, როცა ასეთ შემთხვევებში პრეზიდენტის მონაცვლე უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს თავმჯდომარეა, გერმანიაში შენარჩუნებულია აღმასრულებლის მემკვიდრეობითობის პრინციპი, ვინაიდან ბუნდესრატის თავმჯდომარეობა, ერთი წლის ვადით, როტაციის წესით, მიწის მთავრობის თავმჯდომარის შეთავსებადი თანამდებობაა;

– გერმანული კონსტიტუციური სამართლის ერთი განსაკუთრებული თავისებურება სახელისუფლო ორგანოების ურთიერთობაში დელეგირებული უფლებამოსილებების სიმრავლეა: კონსტიტუციის თანახმად, ფედერალურ მთავრობას ან მინისტრს კანონით შეიძლება მიეცეს ნორმატიული დადგენილების გამოცემის უფლება – გარკვეული მოთხოვნების დაცვით; ბუნდესტაგი ფედერალურ მთავრობას, კომპეტენციის ფარგლებში, განუსაზღვრავს დელეგირებულ საკანონმდებლო უფლებას; ხელისუფლების ორგანიზაციისა და ადმინისტრაციული პროცესის დარეგულირების მიზნით ფედერალურ მთავრობას, ბუნდესრატის თანხმობით, შეუძლია გამოსცეს ზოგადი ადმინისტრაციული მითითებანი;

– საგანგებოდ უნდა ითქვას ერთ გერმანულ თავისებურებაზე, როცა ქვეყნის შეიარაღებული ძალის ხელმძღვანელობაცა და კონტროლიც სამოქალაქო პირებს ეკისრებათ, იქნება ეს თავდაცვის მინისტრი, საომარი მდგომარეობის პირობებში მთავარსარდალი-კანცლერი და გერმანულ ომბუდსმენად წოდებული ბუნდესტაგის რწმუნებული თავდაცვის საკითხებში;

– ბუნდესტაგი ფედერალური პრეზიდენტისა და ფედერალური კანცლერის თანამდებობაზე დასამტკიცებელი კანდიდატურების განხილვაზე უბრალოდ დროს არ კარგავს, კონსტიტუციის მოთხოვნის თანახმად „კამათის გარეშე“, პირდაპირ უყრის კენჭს და კენჭისყრის შედეგებით გამოსატავს თავის დამოკიდებულებას კანდიდატურებისადმი;

– გერმანიის საარჩევნო სისტემა ერთი ყველაზე ეფექტიანი

სისტემაა ქვეყანაში პოლიტიკური რეჟიმის მდგრადობის თვალსაზრისით. ამაზე თუნდაც ის მეტყველებს, რომ გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის არსებობის მანძილზე ქვეყანაში მხოლოდ ერთხელ ჰქონდა ადგილი სამთავრობო კრიზისს;

– გერმანული საარჩევნო სამართლის ერთი მნიშვნელოვანი თავისებურება ის გახლავთ, რომ ეროვნული უმცირესობის მიმართ საერთო შემზღუდავი 5%-იანი ბარიერი არ გამოიყენება. წარმომადგენლობით ორგანოებში უმცირესობის ჩართვის მიზნით მოქმედებს ე. წ. „პირდაპირი მანდატის“ მექანიზმი;

– ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქში გამოთავისუფლებული სადეპუტატო მანდატის მფლობელი ხდება იმ პარტიული საარჩევნო სიის ბოლო დეპუტატის შემდეგი პირი, რომელი პარტიის წევრიც იყო მაჟორიტარული წესით არჩეული დეპუტატი;

– საარჩევნო სამართალმა ხელი შეუწყო პოლიტიკური სისტემის ჩამოყალიბებას. თუმცა კლასიკური ორპალატიანი სისტემისაგან განსხვავებით, უკანასკნელი ათწლეულების პრაქტიკიდან გამომდინარე, ეს ის შემთხვევაა, როცა ბუნდესტაგში უმრავლესობის შექმნისა და მთავრობის ფორმირებაში უპირატესობის მოსაპოვებლად ორ დაპირისპირებულ პარტიას, მიუხედავად იმისა, თუ რომელი მოიპოვებს გამარჯვებას, აუცილებლად სჭირდება მესამე პარტიის მცირერიცხოვანი მანდატების „მოზიდვა“ კოალიციაში. ამიტომაც, რომ მას „2+“ ან ორნახევარი პარტიის პარტიულ სისტემას უწოდებენ;

– გერმანიის დაქსაქსული, მრავალპროფილიანი, რთული სასამართლო სისტემა მრავალი თავისებურებით ხასიათდება. ამ დროს, გერმანიის მართლმსაჯულებას არ გააჩნია ერთიანი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც კომპლექსურად განიხილავს სასამართლო სისტემის მოწესრიგებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. ისიც ცხადია, რომ არც ფედერაციის და არც მიწების ფარგლებში არ არსებობს საერთო უმაღლესი სასამართლო ორგანო. მიუხედავად ამისა, გერმანიის სასამართლო თავისი ბუნებით ცენტრალიზებულ სისტემად მიიჩნევა.

ხუთი სასამართლო სისტემის „საერთო სენატი“ ერთგვარად ახორციელებს სისტემის წარმართვასა და კოორდინაციას, იმ შემთხვევაში, როცა სასამართლო შტოებს შორის არსებით სამართლებრივ საკითხებზე საჭირო ხდება სენატის ჩარევა სასამართლო პრაქტიკის ერთიანობის უზრუნველყოფის მიზნით;

– საკონსტიტუციო იუსტიციის ქვესისტემა თუმცა ორ ელემენტს – ფედერალურ და მიწების საკონსტიტუციო სასამართლოებს აერთიანებს, იგი არ შეიძლება ერთიან, ორდონიან სისტემად იქნეს მიჩნეული, ვინაიდან მათ შორის არ არსებობს პირდაპირი დაქვემ-

დებარება. საკონსტიტუციო სასამართლოების საქმიანობისათვის დამახასიათებელი ერთი განსაკუთრებული თავისებურება ის არის, რომ იგი თავისი ფუნქციის განსახორციელებლად იყენებს როგორც შემდგომი, ისე წინასწარი კონტროლის მეთოდს;

– სასამართლო ნაირსახეობათა სიმრავლიდან ერთი უდავოდ ცალკე უნდა გამოიყოს. ეს არის მოსამართლეთა ქმედების განმსჯელი სასამართლო სამსახურის საქმეთა ფედერალური სასამართლო;

– ადგილობრივი მართვის საქმეში ერთი უდავოდ ხელშესახები თავისებურება ის არის, რომ გერმანიის სინამდვილეში ეს სფერო მოდელის სიმრავლითა და განსხვავებულობით გამოირჩევა, განსაკუთრებული თავისებურება კი ის გახლავთ, რომ ყველა ფორმაცია წარმატებით ფუნქციონირებს.

ცალკე უნდა გამოვყოთ ის თავისებურებები, რომლებითაც ქვემო საქონლის კონსტიტუციური სამართალი გამოირჩევა:

– ქვემო საქონლაში უშუალო დემოკრატიის არსენალში სახალხო ინიციატივისა და რეფერენდუმის გვერდით შემოდის ე. წ. „ხალხის სურვილის“ გამოხატვის ნაირსახეობა, რომელიც საკანონმდებლო ინიციატივის თავისებური მექანიზმია;

– ფედერალურისაგან განსხვავებულია მთავრობის ფორმირების წესი: თავად ლანდტაგი ირჩევს მთავრობის თავმჯდომარეს, რომელიც შემდეგ ნიშნავს მინისტრებს, მთავრობა უფლებამოსილების განხორციელებას შეუდგება მხოლოდ ლანდტაგის მიერ მისი შემადგენლობის დამტკიცების შემდეგ.

მინისტრებს ეკრძალებათ ყოველგვარი შეთავსება, თუმცა მიწის მთავრობას, ლანდტაგთან შეთანხმებით, შეუძლია მათი დელეგირება ისეთი საწარმოს ხელმძღვანელობაში ან სამეთვალყურეო საბჭოში, სადაც სახელმწიფოს წილი გააჩნია;

– მთავრობის მიერ გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებით მთავრობის არც ერთ წევრს არა აქვს უფლება კენჭისყრისას თავი შეიკავოს, თუ ამას რეგლამენტი და ისიც ბიუჯეტთან დაკავშირებით არ გაითვალისწინებს. ამ დროს, მთავრობის კომპეტენციაში შემავალი გადაწყვეტილებების ნუსხაში ჩადებული ფორმულა: „ბუნდესრატში თავისი წარმომადგენლების დანიშნისა და მათი კენჭისყრის შესახებ“ – იმას ნიშნავს, რომ მიწის მთავრობა განსაზღვრავს ბუნდესრატში კენჭისყრაზე დაყენებულ საკითხთან თავის დამოკიდებულებას და ცალსახად მოითხოვს მისი პოზიციის უცილობელ დაცვას ბუნდესრატში მიწის მთელი დეპუტაციისაგან;

– სახელისუფლო ორგანოებში დელეგირებული უფლებამოსილებების მექანიზმი აქტიურად გამოიყენება ქვემო საქონლის კონსტიტუციურ სამართალშიც: კანონით მთავრობას, სამინისტროებსა

და უწყებებს შეიძლება მიეცეს კანონის ძალის დადგენილების გამოცემის უფლება, მაგრამ აქვე უნდა იყოს განსაზღვრული უფლებამოსილების შინაარსი, მიზანი და საზღვრები, მითითებული იურიდიული საფუძველი; თუ ლანდტაგი ვერ ახერხებს შეკრებას, რაც კონსტატირებულია ლანდტაგის თავმჯდომარის მიერ, მიწის მთავრობამ საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და წესრიგის შენარჩუნების ან საგანგებო მდგომარეობის აღკვეთის მიზნით, შეიძლება გამოსცეს კანონის ძალის მქონე საგანგებო დადგენილება, რომელიც წინააღმდეგობაში არ მოვა კონსტიტუციასთან. ასეთ საგანგებო დადგენილებას ხელს აწერენ ლანდტაგის თავმჯდომარე და მთავრობის თავმჯდომარე;

– ერთი განსაკუთრებული თავისებურება ქვემო საქსონიის კონსტიტუციისა ის გახლავთ, რომ სწორედ მართვის განყოფილებაში შემოდის ახალი ინსტიტუტი ინფორმაციის დაცვის რწმუნებულის სახით. იგი თვალყურს ადევნებს, რათა მართვის ორგანოებმა პიროვნებასთან დაკავშირებულ ინფორმაციასთან მიმართებაში დაიცვან კანონის მოთხოვნები და პიროვნების უფლებები. ასეთია ქვემო საქსონური ომბუდსმენის საქმიანობის ინტერესი.

ავტორთა უმსახე

ოთარ მელქაძე

დაიბადა 1938 წლის 8 აპრილს. წარჩინებით დაამთავრა საშუალო სკოლა, საქართველოს პოლიტექნიკური ინსტიტუტის ავტომატიკის და გამოთვლითი ტექნიკის ფაკულტეტი (1961 წ.), თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ეკონომიკის ფაკულტეტი (1968 წ.).

1984 წელს დაიცვა დისერტაცია იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის, ხოლო 1995 წელს იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორის ხარისხის მოსაპოვებლად.

ოთარ მელქაძე საქართველოს პარლამენტის წევრია და მუშაობს სახელმწიფო სამართლის პრობლემებზე. გამოქვეყნებული აქვს თერთმეტი მონოგრაფია, სამი ბროშურა და სამოცამდე წერილი საქართველოს, რუსეთის, ჩეხეთისა და უნგრეთის იურიდიულ ჟურნალებში.

ამჟამად, თბილისის ივ. ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამართლის თეორიისა და კონსტიტუციური სამართლის კათედრის პროფესორია და ხელმძღვანელობს მის მიერვე დაფუძნებულ მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევით ცენტრს. ასეთი შეთავსება მიზნად ისახავს სახელმწიფოთმცოდნე იურისტების პერსპექტიული გუნდის ჩამოყალიბებას. ცენტრის ინიციატივით გამოიცა კრებული „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი“, რომელიც 10 ქვეყნის სახელმწიფო სისტემას განიხილავს. ავტორთა კოლექტივში, რომლის ხელმძღვანელიც ო. მელქაძეა, 10 ახალგაზრდა თანაავტორია.

მანამდე ცალკე წიგნებში აისახა საფრანგეთის, იტალიის და რუსეთის სახელმწიფო სისტემა. წინამდებარე წიგნიც მეოთხე ცდაა ახალგაზრდა თანაავტორთან ამგვარი თანამშრომლობისა.

ნუცა რამიშვილი

დაიბადა 1980 წელს. 1997 წელს ჩაირიცხა თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიულ ფაკულტეტზე. 1994-1996 წლებში სასწავლებლად მივლინებულ იქნა გერმანიაში. 1996 წელს მოსწავლეთა რესპუბლიკურ კონკურსზე წარადგინა ნაშრომი: „საუბრები გერმანიის კონსტიტუციაზე“, რომელიც აღნიშნულ იქნა საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის დიპლომით. იგივე მასალა დაედო საფუძვლად მის შემდგომ ნაშრომს გერმანიაზე, რომელიც გამოქვეყნდა კრებულში „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი“.

მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, რომელსაც იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი ოთარ მელქაძე თაოსნობს, გამოსცემს პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერიას.

წინამდებარე წიგნი ამ სერიის მეცხრე წიგნია.

უკვე გამოიცა:

ო. მელქაძე. საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი;

უცხოელ ავტორთა კრებული – რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო.

შემდგენელი და რედაქტორი ო. მელქაძე;

ო. მელქაძე. საუბრები ქართულ კონსტიტუციაზე;

ო. მელქაძე. სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა;

ბ. კვერენჩილაძე, ო. მელქაძე. საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა;

ო. ბეჟიტაშვილი, ო. მელქაძე. იტალიის სახელმწიფო სისტემა;

ო. მელქაძე, კ. ყურაშვილი. რუსეთის სახელმწიფო სისტემა;

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი

– კრებული I (ათი ქვეყნის მაგალითზე). ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ო. მელქაძე.

მზადდება გამოსაცემად:

ბ. დვალის, ო. მელქაძე. სასამართლო ხელისუფლება – მსოფლიოს გამოცდილება.