

ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების გობადი ასპექტები საქართველოში

მაკა წულაია

თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი

შესავალი

კანონები თავდაპირველად წესრიგის დამყარების მიზნით მოიგონა ხალხმა და თავადვე შექმნა საკუთარი თავისთვის. კანონის არსებობის აუცილებლობა თავად დაადგინა და თავადვე იყო მისი შემოქმედი. „უკანონოდ საზოგადოების არსებობა არ შეიძლება, იგი საჭიროა, უიმისოდ კაცები ერთმანეთს დასჭამენ, უკანონო მოქმედება დანაშაულებათა, უკანონობა უნესობათა, – ანარქიაა.“¹ ადამიანთა შორის უკეთესი თანაცხოვრების უზრუნველსაყოფად, საზოგადოება თავად განსაზღვრავდა იმ მნიშვნელოვან სფეროებს, რომელთა მოწესრიგებაც, მათი აზრით, იყო აუცილებელი და თავადვე ეძებდა მათი მოწესრიგების გზებს. „საერთოდ, კანონი ადამიანური გონებაა, რამდენადაც იგი განაგებს მსოფლიოს ყველა ხალხებს... ეს კანონები იმდენად შესაფერისი უნდა იყოს იმ ხალხისთვის, რომლისთვისაც შეიქმნა, რომ მხოლოდ ძალიან იშვიათ შემთხვევაში უნდა შეიძლებოდეს, რომ ერთი ხალხის კანონები რომელიმე სხვას გამოადგეს“.²

„კანონი წარმოადგენს სიტყვებში გამოთქმულ წესებს“³. ტერმინს „კანონი“ ხშირად არა მხოლოდ ყველა სამართლებრივი აქტის, არამედ სამართლის აღმნიშვნელ ტერმინად გამოიყენე-

ბენ, კანონად მოიხსენიებენ ნებისმიერ წესს, რომელიც დამკვიდრებულია სახელმწიფოში. შეიძლება ითქვას, რომ, ფართო გაგებით, კანონი არის ის, რაც დაწესებულია, დადგენილია, შესასრულებლად სავალდებულოა. კანონი ვიწრო გაგებით კი კონკრეტული საკანონმდებლო აქტის სახეს წარმოადგენს.

თანამედროვე გაგებით კანონი არ უნდა იქნას აღქმული, როგორც მხოლოდ გარკვეული აკრძალვების დაწესების, წესრიგის დამყარების მექანიზმი, არამედ იგი, სრულიად შესაძლებელია, განვიხილოთ, როგორც საზოგადოებისათვის შესაძლებლობების მინიჭება, ვინაიდან წესრიგი ქმნის და გვაძლევს თანაბარ შესაძლებლობებს, თავისუფლად განვითარების საშუალებას, იცავს ჩვენს უფლებებსა და ინტერესებს, გვეხმარება ურთიერთობების მოწესრიგებაში. ამ თვალსაზრისით, წესები არის საშუალება, მათი ცოდნა და მიზნობრივი გამოყენება კი ძალა პიროვნების, საზოგადოებისა და სახელმწიფოს სრულყოფისათვის. წესების შექმნაში მონაწილეობა, წვლილის შეტანა, არის გზა მათი მიმართულებით დადგენისა, რომელიც საზოგადოების მოთხოვნილებებსა და ინტერესებს ემსახურება. ყველა წესი, ნორმა თუ კანონი ხომ

¹ წერეთელი მ., „კანონი, სოციოლოგიური ეტიუდი“, ტფილისი, 1906, 4.

² მონტესკიე შ. ლ., „კანონთა გონი“, დ. ლაბუზიძის თარგმანი, თბილისი 1994, 35-36.

³ ციპელიუსი რ., „იურიდიული მეთოდების მოძღვრება“, ბეკის გამომცემლობა, მიუნხენი 2006, ლ. თოთლაძის თარგმანი, 1.

საბოლოოდ ხალხის მიერ და ხალხისთვის არის შექმნილი.

რადგან კანონი ხალხისთვის იქმნება და საზოგადოებრივ ურთიერთობებს აწესრიგებს, იგი არ უნდა იყოს სახელმწიფოსაგან მკაცრად და იმპერატიულად თავსმოხვეული. „კანონები უნდა იყოს კანონიერი - ანუ ქვეყნის მოქალაქეები ნდობას უცხადებენ კანონმდებელს. ამგვარი ნდობის მოპოვება შესაძლებელია მხოლოდ დემოკრატიული პროცესის შემთხვევაში.“⁴ საზოგადოების საჭიროებებზე მორგებული კანონის მიღება საზოგადოების, მათი აზრის გათვალისწინების გარეშე შეუძლებელია, რაც კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობას მოიაზრებს. კანონი იქმნება საზოგადოებისთვის, არეგულირებს მათი ცხოვრების მნიშვნელოვან საკითხებს, ანიჭებს მათ მთელ რიგ უფლებებს თუ ზღუდავს გარკვეულ უფლებებში. შესაბამისად, კანონისა და კანონშემოქმედების იზოლირება საზოგადოებისგან წარმოუდგენელია. თუმცა, მნიშვნელოვანია, როგორ იქნება უზრუნველყოფილი მათი ჩართულობა ამ პროცესში, როგორია მისი ფარგლები და ჩართულობის რა მექანიზმებით უნდა მოხდეს აღნიშნული შესაძლებლობის რეალიზება, რომ დავიცვათ ის ბალანსი, რაც აუცილებელია ერთი მხრივ, კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის, მათი აზრის გათვალისწინებისა და მეორე მხრივ, ხარისხიანი კანონმდებლობის შექმნისთვის.

კანონის შექმნის პროცესი რთული და მრავალ ეტაპიანია და დეტალურად განერილი პროცედურების ერთობლიობას წარმოადგენს, რომელთა ზედმიწევნით დაცვა კანონის მისაღებად აუცილებელია. საკანონმდებლო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობისა და მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად უნდა არსებობდეს გარკვეული მექანიზმები, მკაფიოდ დადგენილი საკანონმდებლო რეგულაციები, რომლებიც საშუალებას მისცემს საზოგადოების წარმომადგენლებს გამოხატონ პოზიცია, დააფიქსირონ მოსაზრება, შეიმუშაონ და წარადგინონ საკანონმდე-

ბლო ინიციატივა ან მხოლოდ იდეა კანონის შეცვლის ან მიღების მოთხოვნით, დაესწრონ კანონპროექტების განხილვებს და ა.შ. მოქალაქეების საკანონმდებლო საქმიანობაში ჩართვის შესაძლებლობის ერთადერთი გზა სრულყოფილად განერილი საკანონმდებლო რეგულაციაა. მათ სწორედ იმ ფორმით, იმ მოცულობით და იმ ეტაპზე ექნებათ კანონშემოქმედებით საქმიანობაში მონაწილეობის უფლება, როგორც ამას კანონმდებელი დაადგენს. „რაგინდ მეტი უფლებებიც არ უნდა მიანიჭო ადამიანს, თუ მასთან მისასვლელი გზა „ბიუროკრატიული ხერგილებით“ გაავსე, შეუძლებელია ვილაპარაკოთ ადამიანის უფლებებზე. უფლება მხოლოდ ის არის, რომლის რეალიზაციაც შესაძლებელია.“⁵ არსებული საკანონმდებლო რეგულაციები საზოგადოების დაინტერესებულ წარმომადგენლებს ანიჭებს უფლებას გამოხატონ საკუთარი პოზიცია, მიიღონ მონაწილეობა კანონის შექმნაში და ამასთანავე უდგენს ზღვარს, რის შემდეგაც აღნიშნული უფლების რეალიზებას ვეღარ შეძლებენ. არსებული საკანონმდებლო რეგულაციები არის ის ნორმატიული ჩარჩო, რომლის მეშვეობითაც ხდება შესაძლებელი ჩართულობის აღიარებული უფლების რეალიზება. თავის მხრივ, აღნიშნული რეგულაციების დადგენაც სახელმწიფოს მხრიდან ხდება, რაც მას საშუალებას აძლევს, აკონტროლოს ჩართულობის ფარგლები. ბალანსის დაცვა უაღრესად მნიშვნელოვანია, რადგან საჯარო მმართველობას სახელმწიფო ახორციელებს, ის არის პასუხისმგებელი ქვეყნის განვითარებაზე და შესაბამისი პოლიტიკის წარმართვაზე, თუმცა ხელისუფლება ხალხის წარმომადგენელია და ხალხის მიერ არჩეული, რაც თავისთავად მოიაზრებს, რომ მათი ინტერესების დამცველი და გამტარებელი უნდა იყოს. ხალხის ინტერესების გარკვევა კი მათი მონაწილეობის, ამა თუ იმ საკითხზე მათი შეხედულების, პოზიციის გაგების გარეშე შეუძლებელია. „კანონის უზენაესობის, სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეის დასამკვიდრებლად დიდი როლი ეკისრება დემოკრატიული პრინცი-

⁴ იხ. „კანონის უზენაესობა სახელმძღვანელო პოლიტიკოსებისათვის“, ადამიანის უფლებებისა და ჰუმანიტარული სამართლის რაულ ვალენბერგის ინსტიტუტი და სამართლის ინტერნაციონალიზაციის ჰაავის ინსტიტუტი, 2012, 14.

⁵ ზოიძე ბ., „მოძღვრება საკანონმდებლო კულტურის შესახებ“, ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“ N1, 2006, 39.

პების დანერგვას სახელმწიფოსა და საზოგადოების თანაცხოვრების ისეთ სფეროში, როგორიცაა სამართალშემოქმედებითი პროცესი. ეს პრინციპი [დემოკრატიზმის პრინციპი] გულისხმობს სამართალშემოქმედებით პროცესში სხვადასხვა ინტერესის მქონე ჯგუფების, საზოგადოების წარმომადგენლების მონაწილეობას. იგი ქმნის სახელმწიფოს მართვაში მოქალაქეთა აქტიური მონაწილეობის იურიდიულ გარანტიებს (რეფერენდუმი, საკანონმდებლო ინიციატივა, საკანონმდებლო წინადადება), რაც ბუნებრივია, დადებითად მოქმედებს სამართალშემოქმედების პროდუქტის ხარისხზე“.⁶

1. სახალხო ინიციატივა - უშუალო დემოკრატიის ინსტრუმენტი

დემოკრატია, ამ სიტყვის ყველაზე ზოგადი განმარტებით, ხალხის ძალაუფლებას, ხალხის მმართველობას ნიშნავს. ხალხის ნების გათვალისწინების, მისი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვის გარეშე დემოკრატიული სახელმწიფოს არსებობა წარმოუდგენელია, ხოლო თუ როგორ, რა ფორმით იქნება ის რეალიზებული, თითოეული ქვეყნის მიერ განისაზღვრება. „დემოკრატიის პრინციპების მიხედვით, ხელისუფლება მართვა-გამგეობას მხოლოდ მართულთა თანხმობით უნდა ახორციელებდეს. ამ თანხმობის ყველაზე სრულყოფილი ფორმაა, როდესაც მოქალაქეები თვითონ ახორციელებენ თვითმმართველობას და ემორჩილებიან მათივე შექმნილ კანონებს. „თვითმმართველობამ“ შეიძლება წარმომადგენლობითი ან უშუალო დემოკრატიის ფორმა მიიღოს. ხალხისათვის არსებული დემოკრატიული ხელისუფლება რეალიზებულია ხალხის მიერ ხალხის სურვილების გამომხატველი კანონების თანხლებით.“⁷

ის ფაქტი, რომ არჩევნების გზით პოლიტიკური პარტიების კონკურენციის პირობებში აკე-

თებენ ამომრჩევლები არჩევანს და თავის წარმომადგენლებს ანდობენ მათი სახელით გადამწყვეტილებების მიღებას, უკვე, ცხადია, ნიშნავს მათ ჩართვას მმართველობაში. ამ შემთხვევაში ხალხი თავის ძალაუფლებას ახორციელებს წარმომადგენლების მეშვეობით, რაც წარმომადგენლობითი დემოკრატიის გამოხატულებაა, თუმცა, ასევე არანაკლებ მნიშვნელოვანია მათი უშუალო ჩართულობა გადაწყვეტილების, მათ შორის კანონის მიღების პროცესში. აქტიური მონაწილეობა მოქალაქეების მხრიდან კანონშემოქმედებით პროცესში, მათთვის მნიშვნელოვანი საკითხების პოლიტიკურ დღის წესრიგში დაყენება, აფხიზლებს ხელისუფლებას და აიძულებს უფრო ყურადღებით მოეკიდოს საზოგადოების საჭიროებებზე ზრუნვას. ამ მხრივ მნიშვნელოვანია ისეთი მექანიზმების არსებობა, რომლებიც ხალხის პირდაპირ ჩართვას, მის უშუალო მონაწილეობას მოიაზრებს კანონის შექმნაში. პირდაპირი დემოკრატიის გამოხატულების სწორედ ერთ-ერთ ასეთ ფორმას - ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის⁸ განხორციელება წარმოადგენს.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველო არის დემოკრატიული რესპუბლიკა. სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. ხალხი ძალაუფლებას ახორციელებს თავისი წარმომადგენლების, აგრეთვე რეფერენდუმისა და უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმების მეშვეობით.⁹ ამასთანავე, გათვალისწინებულ საკანონმდებლო ინიციატივის სუბიექტებს შორის აღნიშნული უფლებით საქართველოს კონსტიტუციამ ასევე აღჭურვა არანაკლებ 25 000 ამომრჩევლი, რითაც მათ მისცა საშუალება, პირდაპირი ფორმით, უშუალოდ იყვნენ კანონშემოქმედებითი პროცესის აქტიური მონაწილეები, მოამზადონ და წარადგინონ ინიციატივა და დაარწმუნონ საკანონმდებლო ორგანო ახალი კა-

⁶ ბეჟაშვილი ლ., „საკანონმდებლო ტექნიკა: სამართალშემოქმედების მეთოდური სახელმძღვანელო“, თბილისი 2012, 17.

⁷ შაიო ა., „ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი“, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი 2003, 61.

⁸ სტატიაში განხილულია მხოლოდ მიმდინარე, ჩვეულებრივი კანონის შეცვლის (აღნიშნული წესით შესაძლებელია აგრეთვე ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანა) მიზნით წარდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივები და იგი არ მოიცავს კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენის შემთხვევებს.

⁹ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 3.

ნონის მიღებისა თუ საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელების საჭიროებაში.

საქართველოში საკანონმდებლო ხელისუფლებას ახორციელებს პარლამენტი, რომელიც წარმომადგენლობითი ორგანოა, ხალხის მანდატით სარგებლობს და, თავის მხრივ, მოწოდებული უნდა იყოს მათი ინტერესების გატარებისთვის. პარლამენტის პრეროგატივაა, „განახორციელოს ხალხის მიერ უმაღლესი საკანონმდებლო ხელისუფლების სახით მისთვის მინდობილი ინტერესები“.¹⁰ მოქალაქეებმა არჩევნებში გამოხატული მხარდაჭერით მიანდეს პარლამენტს საზოგადოების ინტერესებზე ორიენტირებული კანონშემოქმედებითი საქმიანობა. კანონშემოქმედებითი საქმიანობა, თავის მხრივ, სპეციფიკურ ცოდნას მოითხოვს და საკმაოდ რთული, კომპლექსური პროცესია, რაც საკანონმდებლო ორგანოს ფუნქციაა. ამ კონტექსტში საინტერესოა ცალკეული ამომრჩევლის ან ამომრჩეველთა ჯგუფისთვის რამდენად დაძლევადი შეიძლება იყოს საკანონმდებლო საქმიანობის განხორციელების მნიშვნელოვანი ნაწილის დაკისრება. „კანონის შექმნასთან დაკავშირებული საქმიანობის წარმატებულობა დაკავშირებულია, უპირველეს ყოვლისა, სამართალშემოქმედის სამართლებრივ კულტურასთან, საკუთარი საქმიანობისადმი შემოქმედებით დამოკიდებულებასთან, იურიდიული მეცნიერებისა და საკანონმდებლო ტექნიკის სიღრმისეულ ცოდნასთან“.¹¹ ასეთ პირობებში რამდენად რელევანტური და ეფექტიანია უშუალო დემოკრატიის ინსტრუმენტის - სახალხო ინიციატივის არსებობა, რა შეიძლება იყოს მისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები, როგორია საზღვარგარეთის ქვეყნების რეგულაციები ამ მიმართულებით, როგორია სახალხო ინიციატივის გამოყენების პრაქტიკა საქართველოში, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტების მიერ წარდგენილ ინიციატივებს შორის რა ადგილი უჭირავს ამომრჩეველთა ინიციატივებს და მიიღწე-

ვა თუ არა მისი მეშვეობით რეალური შედეგი. აღნიშნული საკითხების გაანალიზება მოგვცემს კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის აღნიშნული მექანიზმის არსისა და საქართველოში მისი რეალური ქმედითობის განსაზღვრის საშუალებას.

II. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტები

საკანონმდებლო პროცესი მკაცრად განსაზღვრული წესების ერთობლიობას წარმოადგენს და მისი მონაწილე სუბიექტები მხოლოდ იმ უფლებებით სარგებლობენ, რომლებიც კანონმდებლობითაა დადგენილი. უმთავრესია საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, რაც ნიშნავს მხოლოდ შესაბამისი სუბიექტებისთვის კანონპროექტის საკანონმდებლო ორგანოში წარდგენის შესაძლებლობის მინიჭებას. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტთა წრე, როგორც წესი, გათვალისწინებულია შესაბამისი ქვეყნის ძირითადი კანონით. სუბიექტები ქვეყნების მიხედვით განსხვავებულია, თუმცა უმთავრესად აღნიშნული უფლებით სარგებლობენ საკანონმდებლო ორგანოს წევრი/წევრები, საპარლამენტო კომიტეტები, მთავრობა, ამომრჩეველები. ქვეყნების მიხედვით განსხვავებულია მიდგომა პარლამენტის წევრების მიერ კანონპროექტის ინიცირებასთან დაკავშირებით, თუ ზოგ ქვეყანაში კანონპროექტის წარდგენის უფლებით სარგებლობს ერთი პარლამენტის წევრი¹², სხვა შემთხვევაში შესაძლოა ამ მიზნით საჭირო იყოს წევრთა გარკვეული რაოდენობა. მაგალითად, ლატვიის კონსტიტუციის შესაბამისად, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება გააჩნიათ სეიმის დეპუტატთა არანაკლებ ხუთკაციან ჯგუფს¹³, პოლონეთის სეიმის რეგლამენტის მიხედვით, სეიმის წევრთა 15 კაციანი ჯგუფია საჭირო საკანონმდებლო ინიციატივის

¹⁰ გეგენავა დ./ქანთარია ბ./ცანავა ლ./თევზაძე თ./მაჭარაძე ზ./ჯავახიშვილი პ./ერქვანია თ./პაპაშვილი თ., „საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი“, მე-4 გამოცემა, თბილისი 2016, 200.

¹¹ ბეჟაშვილი ლ., „საკანონმდებლო ტექნიკა: სამართალშემოქმედების მეთოდური სახელმძღვანელო“, თბილისი 2012, 51.

¹² საქართველოც აღნიშნული რეგულაციის მქონე ქვეყნების რიცხვს მიეკუთვნება.

¹³ იხ. ლატვიის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, მუხლი 65, The Constitution of the Republic of Latvia, <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/constitution/?phrase=constitu> [23.02.2023].

წარსადგენად¹⁴. ასევე, ზოგ შემთხვევაში შესაძლებელია აღნიშნული უფლებით სარგებლობდეს ქვეყნის პრეზიდენტი, ასეთი ქვეყნების რიცხვს მიეკუთვნება, მაგალითად, პოლონეთი,¹⁵ ლატვია, ლიეტუვა, მოლდოვა. ასევე, ზოგ შემთხვევებში კანონპროექტის წარდგენის უფლება აქვთ შესაბამისი ქვეყნის ავტონომიურ თუ თვითმმართველ ერთეულებს. მსგავსი შესაძლებლობა გათვალისწინებულია, მაგალითად, მოლდოვის, სერბიის, პორტუგალიის, ჩეხეთის კონსტიტუციებით. რიგ ქვეყნებში საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება შესაძლოა მინიჭებული ჰქონდეთ სხვადასხვა სახელმწიფო დაწესებულებას ან/და თანამდებობის პირს. მაგალითად, სერბიის კონსტიტუციის თანახმად, ასეთი უფლება საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში, გააჩნიათ აგრეთვე ეროვნულ ბანკსა და სახალხო დამცველს.¹⁶

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვთ: მთავრობას, პარლამენტის წევრს, საპარლამენტო ფრაქციას, პარლამენტის კომიტეტს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს, არანაკლებ 25000 ამომრჩეველს.¹⁷ შესაბამისად, ქვეყნის ძირითადმა კანონმა მისცა აღნიშნულ სუბიექტებს შესაძლებლობა, ამა თუ იმ საკითხის დარეგულირების საკუთარი ხედვა აქციონ კანონპროექტად და წარუდგინონ ქვეყნის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოს განსახილველად. თითოეული სუბიექტი, ცხადია მისი ინტერესის თუ საქმიანობის სფეროს გათვალისწინებით, სარგებლობს აღნიშნული უფლებით. ქართული საპარლამენტო საქმიანობის ბოლო

10 წლის მონაცემებს¹⁸ რომ გადავხედოთ, საქართველოს პარლამენტში ამ პერიოდში სულ დარეგისტრირებული 2140 საკანონმდებლო ინიციატივიდან საქართველოს მთავრობის მიერ წარდგენილ იქნა 744 (35%) საკანონმდებლო ინიციატივა¹⁹, საქართველოს პარლამენტის წევრის/წევრების მიერ - 1070 (50 %) საკანონმდებლო ინიციატივა²⁰, ამ პერიოდის მანძილზე საპარლამენტო კომიტეტებმა განსახილველად წარადგინეს 146 (7%) საკანონმდებლო ინიციატივა, საპარლამენტო ფრაქციების მიერ წარდგენილ იქნა - 134 (6%) ინიციატივა, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ კი - 40 (2%) საკანონმდებლო ინიციატივა. საქართველოს პარლამენტში ბოლო 10 წლის მანძილზე სულ დარეგისტრირდა ამომრჩეველთა მიერ წარდგენილი 6 საკანონმდებლო ინიციატივა, მათ შორის ერთი კონსტიტუციური კანონის პროექტი, რაც იმდენად მცირერიცხოვანია წარდგენილ საკანონმდებლო ინიციატივებს შორის, რომ პროცენტული მაჩვენებლით თითქმის 0%-ს უტოლდება. ცხადია, ამომრჩეველთა მიერ განხორციელებული ინიციატივები მკვეთრად ნაკლები იქნება და რაოდენობრივად ვერაფრით გაუთანაბრდება საქართველოს მთავრობის ან საქართველოს პარლამენტის წევრთა მიერ წარდგენილ ინიციატივებს და ამგვარი მოლოდინი არც არსებობს, თუმცა დაფიქსირებული ფაქტობრივად ნულოვანი (0.28%) მაჩვენებლის პირობებში დასაფიქრებელია რა შეიძლება იყოს ამომრჩეველთა მიერ განხორციელებული საკანონმდებლო ინიციატივების ასეთი მაჩვენებლის გამომწვევი მიზეზი.

¹⁴ იხ. პოლონეთის რესპუბლიკის სეიმის რეგლამენტი, მუხლი 32, The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland, <http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14798:the-standing-orders-of-the-sejm-of-the-republic-of-poland&catid=7&Itemid=361> [23.02.2023].

¹⁵ იხ. პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1997, მუხლი 118, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [23.02.2023].

¹⁶ იხ. სერბიის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, მუხლი 107, https://www.constituteproject.org/constitution/Serbia_2006.pdf?lang=en [23.02.2023].

¹⁷ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 45.

¹⁸ მონაცემები მოიცავს 2012 წლის 24 ოქტომბრიდან 2022 წლის 1 ოქტომბრამდე პერიოდს, წყარო: საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი www.parliament.ge.

¹⁹ მონაცემები მოიცავს მხოლოდ საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარდგენილ კანონპროექტებს, შესაბამისად, მასში არ არის გათვალისწინებული მთავრობის მიერ წარდგენილი საერთაშორისო ხელშეკრულებები, შეთანხმებები, კონვენციები და ა. შ.

²⁰ აღნიშნული მონაცემები მოიცავს მათ შორის კონსტიტუციური კანონის პროექტებს და ასევე პარლამენტის დადგენილების პროექტებს, რომელთა წარდგენა, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისად, საკანონმდებლო ინიციატივის წესით ხორციელდება.

III. ამომრჩეველთათვის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით სარგებლობის შესაძლებლობის მინიჭება და კანონპროექტის შინაარსობრივი მხარე

კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის ისეთი მნიშვნელოვანი და პირდაპირი მექანიზმი, როგორც საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებაა, გათვალისწინებული იყო ჯერ კიდევ 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუციით. „კანონშემოქმედებითი საქმიანობა დამოუკიდებელ საქართველოში იმთავითვე დემოკრატიული მიმართულებით ვითარდებოდა... [იმ პერიოდში გამოქვეყნებულ თეორიული ხასიათის ნაშრომებში] დემოკრატიის პოლიტიკურ მიზნად მიჩნეული იყო სახელმწიფოს ისეთი ორგანიზაცია, რომელიც გამოხატავდა კლასიკურ დებულებას - *Lex et quod populus julex atque Constituit* - კანონი ის არის, რასაც ხალხი ბრძანებს და აწესებს“.²¹ აღნიშნულმა შეხედულებებმა ასახვა ჰპოვა ქვეყნის ძირითად კანონშიც. საქართველოს რესპუბლიკის პირველი კონსტიტუცია შეიცავდა ჩანაწერს, რომლის მიხედვით, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით, პარლამენტის წევრებთან ერთად სარგებლობდა 5 000 ამომრჩეველი.²² ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით სარგებლობის შესაძლებლობა შენარჩუნდა ასევე 1995 წლის საქართველოს კონსტიტუციით, რომლის თანახმად, საქართველოს პარლამენტში კანონის პროექტის წარდგენის უფლებით სარგებლობდა არანაკლებ 30 000 ამომრჩეველი²³, რაც 2017 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად 25 000 ამომრჩეველამდე შემცირდა.²⁴

უნდა აღინიშნოს, რომ ევროპის ქვეყნების უმეტესობაში ამომრჩეველები საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით არ სარგებლობენ. შესწავლილი 17 ქვეყნის ძირითადი კანონით გათვალისწინებული საკანონმდებლო რეგულირება შემდეგია:

№	ქვეყანა	სახალხო ინიციატივა		კონსტიტუციის მუხლი
		კი	არა	
1	ავსტრია	✓		41
2	ბულგარეთი		✓	-
3	გერმანია		✓	-
4	ესტონეთი		✓	-
5	იტალია	✓		71
6	ლატვია	✓		65
7	ლიეტუვა	✓		68
8	პოლონეთი	✓		118
9	პორტუგალია	✓		167
10	საბერძნეთი		✓	-
11	საფრანგეთი		✓	-
12	სლოვაკეთი		✓	-
13	უკრაინა		✓	-
14	უნგრეთი		✓	-
15	ფინეთი	✓		53
16	ჩეხეთი		✓	-
17	ხორვატია		✓	-

აღნიშნული 17 ქვეყნიდან 10 ქვეყნის მოქალაქეები პირდაპირი გზით კანონის შეცვლას ვერ მოითხოვენ, მხოლოდ 7 ქვეყნის ამომრჩეველი

²¹ ცნობილადე პ./ზუბუა გ./ზმალადე ვ./მეტრეველი ნ./კაპანაძე ო., „როგორ იქმნება კანონი“, თბილისი 2000, 24.

²² იხ. საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 63.

²³ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის რედაქცია, მუხლი 67.

²⁴ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, მოქმედი რედაქცია, მუხლი 45.

ლებს აქვთ უფლება საკანონმდებლო ინიციატივის წესით მიმართონ პარლამენტს²⁵.

კანონშემოქმედებით საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართვის მიზანი, მნიშვნელოვანია თავიდანვე სწორად იქნას აღქმული საზოგადოების მხრიდან, რომ მსგავსი შესაძლებლობა არა პრივილეგია, არამედ დიდი პასუხისმგებლობაა და ასეთივე დამოკიდებულებითა და სიფრთხილით მოეკიდონ მას. მოქალაქეთათვის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მინიჭება ცხადია საკანონმდებლო პროცესში მათ უშუალო ჩართვას გულისხმობს, რაც სამოქალაქო საზოგადოების სახელმწიფოებრივი აზროვნების გარეშე შეუძლებელია. „დემოკრატიული სახელმწიფოს... არსებობისთვის საკმარისი არაა მხოლოდ ხალხი, მისთვის აუცილებელია სამოქალაქო საზოგადოება, მაღალი სამართლებრივი კულტურითა და მართლშეგნებით“.²⁶ კანონშემოქმედებითი საქმიანობა თანმიმდევრული პოლიტიკის გატარების საშუალებაა. კარგად გააზრებული ნაბიჯების გადადგმა ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანია, რაც, საბოლოო ჯამში, თითოეულ განხორციელებულ საკანონმდებლო ინიციატივამდე შეიძლება დავიყვანოთ, რადგან სწორედ საკანონმდებლო საქმიანობით განისაზღვრება ქვეყნის პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები. ამ მიზნით, სახალხო ინიციატივები შესაძლოა, ერთი შეხედვით, შინაარსობრივად არ შეესაბამებოდეს კანონშემოქმედებითი საქმიანობის მთლიან სტრატეგიას. ასევე, რიგით მოქალაქეებს შესაძლოა არ გააჩნდეთ ის ექსპერტული ცოდნა, რომელიც საკანონმდებლო ინიციატივის გზით საკითხის დარეგულირებას ესაჭიროება, თუმცა ზუსტად ის ფაქტი, რომ დღის წესრიგში დადგება საკითხი ამა თუ იმ ცვლილების განხორციელების შესახებ, ხელისუფლების ყურადღებას მიაქცევს იმ მიმართულებით, იმ საკითხზე, რომლის მოწესრიგებაც მას იმ კონკ-

რეტულ ეტაპზე არ უფიქრია ან საერთოდ არ ჰქონდა გათვალისწინებული. ამ თვალსაზრისით, ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელება შეგვიძლია, პირველ რიგში, განვიხილოთ როგორც თანამშრომლობა, გზა რომელიც კი არ ეწინააღმდეგება ან დისონანსი შეაქვს ხელისუფლების საქმიანობაში, არამედ ავსებს მას, ეხმარება მმართველ ძალას, უკეთ დაინახოს საზოგადოების საჭიროებები და აწვდის კიდევ მათი მოგვარების ხალხისმიერ ხედვას. „ამომრჩეველთა საკანონმდებლო ინიციატივა, როგორც პირდაპირი დემოკრატიის მექანიზმი, გვთავაზობს მოქალაქეებსა და საკანონმდებლებს შორის ძალაუფლების განაწილების ფუნქციურ მნიშვნელობას.“²⁷ ამასთანავე, საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელება ეხება კონკრეტულ საკითხს, მიმართულია კონკრეტული პრობლემის მოსაგვარებლად და წარმოადგენს ერთი თემის გარშემო მომზადებულ ცვლილებებს. აქედან გამომდინარე, თავისთავად მას ვერ ექნება მასშტაბური გავლენა პოლიტიკის განსაზღვრაზე. მით უფრო, როდესაც საკანონმდებლო ორგანო არ არის ვალდებული ყველა წარდგენილი ინიციატივა გაიზიაროს და ამასთან შემოთავაზებული ფორმით. შეიძლება ითქვას, რომ სახალხო ინიციატივის გზით ამომრჩეველებს აქვთ შესაძლებლობა, გააქტიურონ და შესთავაზონ ხელისუფლებას კონკრეტული საკითხი და არა გადაწყვიტონ ის. უნდა დავეთანხმოთ მოსაზრებას, რომლის მიხედვით, „[საკანონმდებლო] ინიციატივა წარმოადგენს ფუნდამენტურად „შეზღუდულ“ პირდაპირი დემოკრატიის პროცედურას, ვინაიდან მისი მეშვეობით

²⁵ კვლევა არ მოიცავს ყველა ქვეყანას და, შესაბამისად, სტატიაში მითითებულის გარდა, არსებობენ კიდევ ქვეყნები, სადაც ამომრჩეველთათვის საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის შესაძლებლობაა გათვალისწინებული, ასეთი უფლებით სარგებლობენ, მაგალითად, ასევე სერბიის, მაკედონიის, რუმინეთის ამომრჩეველები, თუმცა იმ ქვეყნების რაოდენობა, რომელთა ძირითადი კანონები ასეთ შესაძლებლობას არ ითვალისწინებს, უფრო მეტია. სტატიის მიზნებისთვის განხორციელებული კვლევა ასახავს

ზოგად სურათს ევროპის ქვეყნებში არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების შესახებ.

²⁶ გეგენავა დ./ქანთარია ბ./ცანავა ლ./თევზაძე თ./მაჭარაძე ზ./ჯავახიშვილი პ./ერქვანია თ./პაპაშვილი თ., „საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი“, მე-4 გამოცემა, თბილისი 2016, 11.

²⁷ იხ. „Direct Democracy“ the International IDEA Handbook, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2008, 93.

ხდება მხოლოდ საკითხის საკანონმდებლო ორგანოს დღის წესრიგში შეტანა“.²⁸

საზღვარგარეთის გამოცდილებას თუ გადავხედავთ, ზოგიერთ ქვეყანაში დაწესებულია გარკვეული შეზღუდვა, საკითხთა წრე, რომელთან დაკავშირებითაც არის შესაძლებელი ან პირიქით, დაუშვებელია ამომრჩევლების მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენა. მაგალითად, ამომრჩეველთა საკანონმდებლო ინიციატივების შესახებ პორტუგალიის კანონის შესაბამისად, ამომრჩევლებს აქვთ შესაძლებლობა რესპუბლიკური ასამბლეის საკანონმდებლო კომპეტენციებთან დაკავშირებულ ნებისმიერ საკითხზე წარადგინონ საკანონმდებლო ინიციატივა, გარდა კონსტიტუციის ცვლილებისა, აგრეთვე გარდა იმ ცვლილებებისა, რომელთა წარდგენა კონსტიტუციის მიხედვით განეკუთვნება მთავრობის ან ავტონომიური რეგიონების კომპეტენციას, ასევე ამნისტიისა და შეწყალების, საბიუჯეტო, საგადასახადო ან ფინანსური შინაარსის საკითხები. კანონის თანახმად, საინიციატივო ჯგუფებს ასევე არ შეუძლია წარადგინონ საკანონმდებლო ინიციატივა, რომელიც არღვევს კონსტიტუციას ან კონსტიტუციის პრინციპებს, არ შეიცავს განსახორციელებელი ცვლილებების მიზნის კონკრეტულ განმარტებას, მიმდინარე ფინანსური წლის განმავლობაში იწვევს ხარჯის ზრდას ან სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული შემოსავლების შემცირებას.²⁹

საქართველოს კანონმდებლობა ამომრჩეველთა მიერ წარსადგენი კანონპროექტისათვის შინაარსობრივ შეზღუდვებს არ ითვალისწინებს, თუმცა, არსებობს საკანონმდებლო აქტების ისეთი გამონაკლისები, რომელთა ინიცირების უფლებით სარგებლობენ მხოლოდ კონკრეტული სუბიექტები. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონისა და მთავრობის სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ კანონის პროექტების წარდგენის უფლება მხოლოდ საქართველოს მთავრობას აქვს, ასევე მხოლოდ პარლამენტის

წევრი, კომიტეტი, ფრაქცია არის უფლებამოსილი, პარლამენტს წარუდგინოს რეგლამენტის პროექტი.³⁰ აღნიშნული ცხადია ზოგადი შეზღუდვა და ყველა შესაბამისი საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტისთვის საკანონმდებლო, რის გამოც იგი ვერ იქნება აღქმული ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელებისთვის დაწესებულ გამონაკლისად. საქართველოს ამომრჩევლები კანონპროექტის წარდგენისას, საკითხებთან მიმართებით, სარგებლობენ იმგვარი თანაბარი შესაძლებლობით, რომლითაც საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სხვა შესაბამისი სუბიექტები. საკანონმდებლო დონეზე, ამომრჩევლები საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელებისას გათანაბრებული არიან სხვა ინიციატორებთან, მაგრამ საინტერესოა, აქვთ თუ არა მათ რეალურად თანაბარი შესაძლებლობა და ამომრჩეველთა მიერ წარდგენილ პროექტებს კანონად ქცევის პრაქტიკული შანსი.

IV. ამომრჩეველთა მიერ კანონპროექტის წარდგენა და მისი შედეგები

კანონის შეცვლის იდეა შესაძლოა ერთი მოქალაქისგან მომდინარეობდეს, თუმცა საკანონმდებლო ინიციატივის წესით პროექტის წარსადგენად აუცილებელია გარკვეული მხარდაჭერის მოპოვება, კერძოდ, ამომრჩეველთა გარკვეული რაოდენობა. „ცალკეულ მოქალაქეებს შესაძლოა უნდოდეთ ან მოითხოვონ კანონის მიღება ნებისმიერი მიზეზით - მაგალითად, სურდეთ ისეთი კანონის მიღება, რომელიც სამყაროს უკეთესს გახდის, რომელიც ხელს შეუწყობს საზოგადოებრივი სიკეთის შექმნას, და სხვა. - მაგრამ ისინი, სასურველი კანონის მისაღებად ან არასასურველი კანონის გასაუქმებლად როგორც წესი, ჯგუფურ კონტექსტში მოქმედებენ“.³¹ ყველა ქვეყანა, რომელიც საკუთარ ამომრჩევლებს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებას ანიჭებს, ასევე ადგენს ამომრჩეველთა

²⁸ იხ. „Direct Democracy“ An Overview of the International IDEA Handbook, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2008, 21.

²⁹ იხ. პორტუგალიის კანონი „მოქალაქეთა საკანონმდებლო ინიციატივების შესახებ“, Legislative

Initiative by Citizens Law no. 17/2003, of 4 June 2003, მუხლი 3 და 4.

³⁰ იხ. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 99.

³¹ Tollison R. D. Public choice and legislation, Virginia Law Review, Mar., 1988, Vol. 74, No. 2, 341.

კონკრეტულ რაოდენობას, იმ მინიმუმს, რამდენი მხარდამჭერის არსებობა არის აუცილებელი, რომ ამომრჩევლები საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტად განისაზღვრონ და საკანონმდებლო ინიციატივა განხორციელდეს. ამომრჩეველთათვის დადგენილი მინიმალური რაოდენობრივი ზღვარი განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით. ჩვენ მიერ შესწავლილ ქვეყნებში არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების თანახმად, აღნიშნული რაოდენობა დაახლოებით შესაბამისი ქვეყნის რეგისტრირებული ამომრჩევლების³² 0.1 %-დან 10 %-მდე მერყეობს. კერძოდ, ავსტრიის კონსტიტუციის მიხედვით, ინიციატივის განსახორციელებლად განსაზღვრულია მინიმუმ 100 000 ამომრჩეველი³³, რაც ქვეყნის მთლიან ამომრჩეველთა 1.57%-ს შეადგენს, იტალიის კონსტიტუცია მსგავსს შესაძლებლობას ანიჭებს 50 000 ამომრჩეველს³⁴, რაც ქვეყნის მოსახლეობის გათვალისწინებით საკმაოდ დაბალ მაჩვენებელს წარმოადგენს (ამომრჩეველთა 0.11%), ლატვიის კონსტიტუცია ასეთ რაოდენობად პირდაპირ მიუთითებს ამომრჩეველთა 1/10-ს, რაც შესწავლილ ქვეყნებს შორის ყველაზე მაღალი პროცენტული მაჩვენებელია, ლიეტუვასა³⁵ და ფინეთში³⁶ ამომრჩეველთა მინიმალურ რაოდენობად განსაზღვრულია 50 000 ამომრჩეველი - ქვეყნის რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა, შესაბამისად, 2.16% და 1.17%, პოლონეთის ძირითადი კანონი ამომრჩეველთა მინიმალურ რაოდენობად განსაზღვრავს 100 000 ამომრჩეველს³⁷ (ამომრჩეველთა

საერთო რაოდენობის 0.33%), ხოლო პორტუგალიის კანონმდებლობის მიხედვით ამომრჩეველთა მინიმალური რაოდენობის ზღვარი შეადგენს 20 000 ამომრჩეველს³⁸ (ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 0.21%). როგორც ვხედავთ, ძირითადად, საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების მიზნით განსაზღვრულ ამომრჩეველთა მინიმალური რაოდენობა, შესწავლილი ქვეყნების მიხედვით, უმეტესად 0.1%-დან 2%-მდე ფარგლებში მერყეობს, მხოლოდ ლატვიის შემთხვევაში აღემატება მკვეთრად აღნიშნულ პროცენტულ რაოდენობას და ამომრჩეველთა მინიმუმ 10%-ს მოიცავს. რაც შეეხება საქართველოს, კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის შესაბამისად, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე ამომრჩეველთა რაოდენობა განისაზღვრება არანაკლებ 25 000 ამომრჩევლის მხარდაჭერით³⁹, რაც ქვეყნის ამომრჩეველთა დაახლოებით 0.71 პროცენტს შეადგენს⁴⁰.

ამომრჩეველთა მინიმალური რაოდენობის განსაზღვრასთან ერთად სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობით, ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენისას, გათვალისწინებულია ცალკეული პროცედურები, რომელთა დაცვა აუცილებელია ინიციატორთა მიერ. ინიციატივის წარდგენასთან დაკავშირებით დადგენილ წესებში რამდენიმე ძირითადი საკითხი შეიძლება გამოვყოთ, რომლებიც შეეხება ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფების შექმნას, საკანონმდებლო ცვლილების წარდგენის ფორმას, ხელმოწერების შეგროვების ვადა-

³² რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობის შესახებ ინფორმაცია მოძიებულია ვებგვერდზე <https://www.electionguide.org/>, მონაცემები ეყრდნობა ქვეყნების მიხედვით ბოლოს ჩატარებულ არჩევნებზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობის შესახებ ვებგვერდზე განთავსებულ ინფორმაციას.

³³ იხ. ავსტრიის კონსტიტუცია, მუხლი 41, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf [23.02.2023].

³⁴ იხ. იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, მუხლი 71 https://www.senato.it/documenti/repositorio/istituzione/co_stituzione_inglese.pdf [23.02.2023].

³⁵ იხ. ლიეტუვის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1992, მუხლი 68, <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> [23.02.2023].

³⁶ იხ. ფინეთის კონსტიტუცია, 1999, მუხლი 53 <https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> [19.02.2023].

³⁷ იხ. პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1997, მუხლი 118, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [23.02.2023].

³⁸ პორტუგალიის კანონი „მოქალაქეთა საკანონმდებლო ინიციატივების შესახებ“, Legislative Initiative by Citizens Law no. 17/2003, of 4 June 2003, მუხლი 6.

³⁹ 2017 წელს განხორციელებულ საკონსტიტუციო ცვლილებებამდე ამომრჩეველთა მინიმალური რაოდენობა შეადგენდა 30 000 ამომრჩეველს.

⁴⁰ საქართველოს ცენტრალური სარჩევნო კომისიის საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნების საბოლოო შედეგების შემაჯამებელი ოქმის მიხედვით, ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა შეადგენს 3 511 853 ამომრჩეველს. წყარო: საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ვებ-გვერდი.

სა და გეოგრაფიულ არეალს, ასევე ხელმოწერების ნამდვილობის შემოწმებასთან დაკავშირებულ რეგულაციებს, რომლებიც განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით.

რადგან ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელება კონკრეტულ კანონპროექტთა მხარდამჭერების რაოდენობაზე დამოკიდებულია, განსხვავებულია ამომრჩეველთა მიერ კანონპროექტის წარდგენის წესი. კერძოდ, ასეთ შემთხვევაში დგება ინიციატორთა მცირე ჯგუფის შექმნის საჭიროება, რომელიც მოამზადებს პროექტს და აწარმოებს კონკრეტული ცვლილების განხორციელების აუცილებლობაში ამომრჩეველთა დარწმუნების კამპანიას, წარმართავს ხელმოწერების შეგროვების პროცესს, უზრუნველყოფს შეგროვებული ხელმოწერების საკანონმდებლო ორგანოსათვის წარდგენასა და პროექტის განხილვაში მონაწილეობას ამომრჩეველთა სახელით. უნდა აღინიშნოს, რომ ძირითადად სახალხო ინიციატივის წარდგენა გათვალისწინებულია კანონპროექტის სახით, თანმდევ განმარტებით ბარათთან ერთად. თუმცა, გვხვდება განსხვავებული მიდგომებიც, მაგალითად, ლიეტუვის კანონმდებლობის შესაბამისად, ყველა სხვა ინიციატორისგან განსხვავებით ამომრჩეველთა მიერ ინიცირებული პროექტის წარდგენის შემთხვევაში არ ვრცელდება განმარტებითი ბარათის წარდგენის ვალდებულება⁴¹. რაც შეეხება ხელმოწერების შეგროვების ვადასა და არეალს, ხელმოწერების შეგროვების ვადა ქვეყნების მიხედვით რამდენიმე დღიდან რამდენიმე თვემდე მერყეობს, ასევე შესაძლებელია იყოს განსაზღვრული ხელმოწერების შეგროვების გეოგრაფიული არეალიც. მაგალითად, ავსტრიის შემთხვევაში ინიციატივა შესაძლებელია წარდგენილ იქნეს

სამი მიწის ხმის უფლების მქონე მოქალაქეთა 1/6-ის მიერ.⁴² ამ მხრივ, ცხადია განსაკუთრებულია ევროპარლამენტში ინიციატივის წარდგენის წესი. საკანონმდებლო აქტით დადგენილი რეგულაციების თანახმად, ინიციატივის განსახორციელებლად წევრი სახელმწიფოების მეოთხედში უნდა შეგროვდეს მინიმუმ 1 მილიონი ხელმოწერა, განსაზღვრულია აგრეთვე, თითოეულ წევრ ქვეყანაში ხელმომწერთა მინიმალური სავალდებულო ოდენობაც⁴³. ცალკეული ქვეყნების შემთხვევაში ასევე გათვალისწინებულია ხელმოწერების ნამდვილობის შემოწმების წესი, მონაცემების შემოწმება და სხვა პროცედურები. ამომრჩეველთა მიერ კანონპროექტის წარდგენასთან დაკავშირებული რეგულაციები დადგენილია საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით, რომელიც ითვალისწინებს საინიციატივო ჯგუფის რეგისტრაციის, ხელმოწერების შეგროვებისა და პარლამენტისთვის წარდგენისა და ხელმოწერების ნამდვილობის შემოწმების წესსა და პროცედურებს. ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით სარგებლობისთვის მნიშვნელოვანია, რომ პროცედურები იყოს მოქნილი, ამომრჩეველთათვის მაქსიმალურად გასაგები და მარტივი. „უფლების შეძენის გამარტივება სულაც არ ნიშნავს ამ უფლების ღირებულებით დამცრობას“.⁴⁴

საქართველოში არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების იმპლემენტაციის შესახებ ყველაზე ცხად სურათს პრაქტიკის შესწავლა მოგვცემს. შესაბამისად, შესწავლილ იქნა 2004 წლიდან დღემდე მდგომარეობა ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელებისა და საქართველოს პარლამენტში მათი განხილვის შესახებ⁴⁵. როგორც ემპირიული მონაცემები ცხადყოფს, 2004 წლიდან ამომრჩევე-

⁴¹ იხ. ლიეტუვის რესპუბლიკის სეიმის რეგლამენტი, მუხლი 135, Seimas of the Republic of Lithuania – Statute, <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/e495a6e2b60611e5be9bf78e07ed6470?jfwid=39x432mh7>> [23.02.2023].

⁴² იხ. ავსტრიის ეროვნული საბჭოს რეგლამენტი, მუხლი 69, Rules of Procedure of the Austrian National Council, 1975, <https://www.parlament.gv.at/en/explore/making-laws/legal-bases/rules-of-procedure-of-the-austrian-national-council> [23.02.2023].

⁴³ იხ. Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:en:PDF> [23.02.2023].

⁴⁴ ზოიძე ბ., მოძღვრება საკანონმდებლო კულტურის შესახებ, ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“ N1, 2006, 39.

⁴⁵ წყარო: საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, კანონპროექტების საძიებო სისტემა <https://info.parliament.ge/#law-drafting> [23.02.2023].

ლთა საინიციატივო ჯგუფმა 49 შემთხვევაში მიმართა რეგისტრაციისთვის ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს კანონის შეცვლის ან ახალი კანონის მიღების მიზნით. მათგან დარეგისტრირდა 40 საინიციატივო ჯგუფი, რაც მათ აძლევდათ კონკრეტული საკანონმდებლო ინიციატივის მხარდამჭერ ამომრჩეველთა ხელმოწერების შეგროვების უფლებას. საქართველოს პარლამენტში რეგისტრირებული 40 საინიციატივო ჯგუფიდან შეგროვებული ხელმოწერები წარდგენილ იქნა 19 შემთხვევაში. დარეგისტრირებულმა საინიციატივო ჯგუფებმა ნახევარზე ნაკლებ შემთხვევაში მოახერხეს ხელმოწერების წარდგენა, რომელთაგან კონსტიტუციით განსაზღვრული ამომრჩეველთა მინიმალური რაოდენობის ხელმოწერების ნამდვილობა დადგინდა 13 შემთხვევაში, ხოლო კანონპროექტად დარეგისტრირდა 12 მათგანი. საყურადღებოა ის გარემოება, რომ 18 წლის მანძილზე სულ დარეგისტრირებული ამომრჩეველთა მიერ წარდგენილი 12 საკანონმდებლო ინიციატივიდან მხოლოდ 2 საკანონმდებლო ინიციატივის განხილვა მოხერხდა პლენარულ სხდომაზე და ორივე მათგანი პირველი მოსმენით განხილვის ეტაპზევეა უარყოფილი. საქართველოს პარლამენტში 2004 წლიდან დღემდე ამომრჩეველთა მიერ წარდგენილი არც ერთი საკანონმდებლო ინიციატივა არ იქცა კანონად. მიუხედავად იმისა, რომ 18 წლის მანძილზე სულ დარეგისტრირებული 12 საკანონმდებლო ინიციატივა ნამდვილად არ არის კანონპროექტების ის რაოდენობა, რომელთა განხილვისათვის სათანადო ყურადღების დათმობა პარლამენტის საქმიანობის გრაფიკს შეაფერხებდა, ამომრჩეველთა მიერ წარდგენილი პროექტები ან საერთოდ განუხილველი დარჩა, ან განხილულია მხოლოდ პირველი მოსმენით და ამასთან, მათი განხილვა გაჭიანუ-

რებულია დროში. მაგალითად, საქართველოს პარლამენტს 2 წელი დასჭირდა იმისთვის, რომ „უცხოელთა და მოქალაქეობის არ მქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ ამომრჩეველთა მიერ წარდგენილი საქართველოს კანონის პროექტი განეხილა პლენარულ სხდომაზე, რომელიც საქართველოს პარლამენტის შესაბამისი დადგენილებით უარყოფილ იქნა პირველი მოსმენით.⁴⁶ როგორც აღნიშნული კვლევის შედეგები მოწმობს, საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის საკმაოდ რთული და დატვირთული პროცედურის გავლის მიუხედავად, ქართულ რეალობაში პროექტების აბსოლუტური უმრავლესობა არ განხილულა, ხოლო განხილულთაგან ამომრჩეველთა მიერ წარდგენილმა ვერც ერთმა ინიციატივამ ვერ მოიპოვა კანონად ქცევისთვის საჭირო მხარდამჭერა⁴⁷, რაც ჭეშმარიტად ეჭვქვეშ აყენებს საქართველოში სახალხო ინიციატივის ქმედითობისა და მისი მეშვეობის კანონის შექმნის პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის საკითხს.

შეჯამება

„საზოგადოების ჩართულობა აყალიბებს კარგ ურთიერთობას კანონმდებლებსა და მოქალაქეებს შორის“.⁴⁸ ხალხის ნება, მათი პოზიციის დაფიქსირება ეხმარება კანონმდებლებს კანონშემოქმედებით საქმიანობაში. რაც შეეხება, კანონის შექმნის პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის იმ კონკრეტულ მექანიზმს, რასაც ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელებას ვუწოდებთ, სტატიაში განხილული საკითხების შეჯამების შედეგად, შეგვიძლია გარკვეული დასკვნების გამოტანა.

⁴⁶ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება, N7137-ლს, 2020 წლის 16 სექტემბერი, <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/264702?> [23.02.2023].

⁴⁷ არანაკლებ 30 000 ამომრჩეველის მიერ წარდგენილმა საქართველოს ორგანულმა კანონის პროექტმა საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ, 2018 წლის 13 მარტს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე პირველი მოსმენით განხილვისას მოაგროვა 66 პარლამენტის წევრის მხარდამჭერა, თუმცა

აღნიშნული საკმარისი არ აღმოჩნდა პროექტის მისაღებად, რადგან ორგანული კანონის შემთხვევაში გადანყვეტილების მისაღებად საჭიროა 76 პარლამენტის წევრის მხარდამჭერა და იგი უარყოფილ იქნა პირველი მოსმენით.

⁴⁸ *Aris M. S./Salman R.*, „Public Participation in the Law Making Process in Change Era: A Comparative Study between Indonesia (East Java) and the United States (California)“, In *Proceedings of the International Law Conference (iN-LAC 2018) - Law, Technology and the Imperative of Change in the 21st Century*, 153.

ამისათვის, თავდაპირველად უნდა განვსაზღვროთ, თუ რა ფაქტორები შეიძლება მივიჩნიოთ სახალხო ინიციატივის დადებით და უარყოფით მხარეებად. ამომრჩეველთათვის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მინიჭების დადებით მხარედ შეიძლება ჩაითვალოს ის ფაქტორები, რომ აღნიშნული მექანიზმი კანონის შექმნაში მონაწილეობის პირდაპირი ფორმაა, მსგავსი შესაძლებლობა მოქალაქეებს აძლევს საშუალებას უშუალოდ იყვნენ ჩართულნი კანონშემოქმედებით პროცესში, თავად დასვან პრობლემა, ასევე მოიფიქრონ და თავად შესთავაზონ ხელისუფლებას არსებული პრობლემის გადაჭრის ხედვა. ასევე, დადებით ფაქტორად უნდა ჩაითვალოს ის გარემოებებიც, რომ ამომრჩეველები თავად წარადგენენ მათ მიერ ინიცირებულ პროექტს უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში, საკომიტეტო და თუ პლენარულ სხდომაზე განხილვისას გამოდიან მომხსენებლად, თავად არიან პროექტის ავტორები, ინიციატორები და საპარლამენტო მოსმენების მანძილზე უშუალოდ არიან ჩართული პროექტის შინაარსობრივ სრულყოფასა და მასში ცვლილებების განხორციელებაში.

რაც შეეხება უარყოფით მხარეებს, არაერთი ასეთი პრობლემური ფაქტორის იდენტიფიცირება შეიძლება. ასეთად შესაძლებელია დასახელდეს ის გარემოება, რომ საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენლებს თავად უწევთ პროექტის მომზადება, რაც სპეციფიკურ ცოდნას მოითხოვს და სათანადო კვალიფიკაციის არარსებობის პირობებში შინაარსობრივად და სამართლებრივად გამართული პროექტის მომზადება რთულად დაძლევადი შეიძლება აღმოჩნდეს მათთვის. ასევე, პრობლემურ ფაქტორებად შეგვიძლია მივიჩნიოთ დასარეგულირებელი საკითხის, მისი გადაწყვეტის კომპლექსური და ექსპერტული ცოდნის ნაკლებობა, ინიციატივის განხორციელების გართულებული პროცედურა, ხელმძღვანელების შეგროვებისთვის აუცილებელი ადამიანური და მატერიალური რესურსი, დროში ხანგრძლივი პროცესი და საბოლოო შედეგის მიღწევის ნაკლები შანსი.

მონაცემების გაანალიზების შედეგად შეგვიძლია მივიდეთ დასკვნამდე, რომ საქართველოში უშუალო დემოკრატიის მექანიზმი - ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენა პირდაპირი ფორმით პრაქტიკულად არ მუშაობს. ასეთ პირობებში ჩნდება შეკითხვა - აქვს თუ არა სახალხო ინიციატივას რაიმე სახის გავლენა კანონშემოქმედებით საქმიანობაზე და რამდენად ქმედითი შეგვიძლია გავხადოთ იგი. თუ პოლიტიკოსებს შეუძლიათ თავად დაარეგულირონ ინიციატივის წარდგენის საკითხი, წესი და პირობები, ამომრჩეველებს დაუდგინონ გართულებული პროცედურები, გააჭიანურონ დროში მათ მიერ წარმოდგენილი ინიციატივების განხილვა ან საბოლოოდ მხარი არ დაუჭირონ წარმოდგენილ ინიციატივას, როგორ შეგვიძლია ვისაუბროთ მოქალაქეთა ჩართულობის რეალიზებაზე, მის მნიშვნელობაზე და როლზე კანონშემოქმედებით საქმიანობაში. ამ შემთხვევაში ამოსავალი წერტილი კვლავ დემოკრატიის საფუძვლებში უნდა ვეძებოთ, რადგან ჩართულობა დემოკრატიული პროცესია, ხალხი მართავს და ხალხის ნებას აქვს ძალა. შესაძლოა ყოველთვის პირდაპირი შედეგი არ იყოს ხელშესახები, ამ შემთხვევაში კონკრეტულ საკანონმდებლო ცვლილებაში არ გამოისახოს, მაგრამ ის ენერგია არ იქნება ფუჭად დახარჯული, მიიქცევა ხელისუფლების თუ საზოგადოების ყურადღებას, დღის წესრიგში წამოწევა საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვან თემას. „მრავალი კითხვა კვლავაც რჩება პასუხგაუცემელი, თუმცა თანდათან დამკვიდრებული შეხედულების მიხედვით, პირდაპირი დემოკრატია მუშაობს - საზოგადოებისთვის შესაძლებლობის მიცემა, მონაწილეობა მიიღონ კანონშემოქმედებით საქმიანობაში, ხშირ შემთხვევებში აუმჯობესებს ხელისუფლების საქმიანობის ხარისხს.“⁴⁹ საზოგადოების მცდელობამ შესაძლოა მიაღებინოს კიდეც სასურველი გადაწყვეტილება ხელისუფლებას ან პრინციპული წინააღმდეგობა მათ გარკვეულ პოლიტიკურ ფასად დაუფჯდეთ. „იმ შემთხვევაში, თუ კანონმდებლები ამომრჩეველების მხრიდან მოქალაქეთა მიერ ინიცირებული

⁴⁹ Matsusaka J. G., „Direct Democracy Works“, Journal of Economic Perspectives—Volume 19, Number 2-Spring, 2005, 186.

კანონის მხარდაჭერას აღიქვამენ, როგორც ამომრჩევლებისათვის მნიშვნელოვანი საკითხის მიმართ მტკიცე და არსებითი დამოკიდებულების გამოხატულებას, იმ კანონმდებლებმა, რომლებიც არ ეთანხმებიან წარმოდგენილ კანონს ან ცდილობენ მის შეცვლას, შესაძლოა ელექტორალური ზიანი განიცადონ. ასეთ ვითარებაში მოსალოდნელია, რომ ინიციატივებმა პოლიტიკურ პროცესებზე ხანგრძლივი ზემოქმედება მოახდინონ.⁵⁰ მიუხედავად იმისა, რომ გამონაკლისად რჩება ამომრჩეველთა მიერ საკითხის რეგულირებისა და პროექტის მომზადების

ექსპერტული ცოდნის ნაკლებობა, გართულებული პროცედურები და გაჭიანურებული განხილვები, კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის უშუალო მექანიზმს - ამომრჩეველთა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებას - შეუძლია გარკვეული წვლილის შეტანა ხარისხიანი, საზოგადოების ინტერესებზე ორიენტირებული კანონმდებლობის შექმნაში, რისთვისაც მნიშვნელოვანია ნორმატიულად აღიარებული უფლების, როგორც ამომრჩეველთა, ასევე სახელმწიფოს მხრიდან, სწორი რეალიზების უზრუნველყოფა.

⁵⁰ *Donovan T.*, „Direct democracy as “super-precedent”? political constraints of citizen-initiated laws“, *Willamette law review* 43-2, 2007, 195.