

საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა

პარლამენტის სამეცნიერო-საინფორმაციო
უზრუნველყოფის განყოფილების
შრომები: 2007-2008 წლები



თბილისი 2013

მასალა მოამზადა საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკის პარლამენტის სამეცნიერო-საინფორმაციო უზრუნველყოფის განყოფილებამ.

ტექნიკური რედაქცია: თ. შუბითიძე, ღ. საყვარელიძე, ნ. კაციტაძე,
ნ. ნადირაძე

კომპიუტერული უზრუნველყოფა: ღ. პაპალაშვილი

დემოკრატიული პოლიტიკური მოძელები და
სახეცვლილებები: პრეზიდენტალიზმის საფასურ

ფრედ უორენ რიგზი

დემოკრატიული კონსტიტუციური მმართველობის ორი ძირითადი მოდელი არსებობს: **პრეზიდენტალისტური** და **პარლამენტარისტური**. ამ სტატიაში საუბარი იქნება ამ მოდელთა წარმომავლობასა და მათ შესაძლებლობებზე – ძირითადად, საპრეზიდენტო მმართველობის საფასურსა და ამ მმართველობათა საკანონმდებლო ორგანოების როლზე ფოკუსირებით. დემოკრატიის ორივე ტიპს გააჩნია ძალაუფლებით აღჭურვილი არჩეული საკრებულოები (ასამბლეები), რომელთა წევრებმა ჭეშმარიტად კონკურენტული არჩევნების გზით მოიპოვეს ეს ადგილები. ამის საპირისპიროდ, ერთპარტიულ კონსტიტუციურ სისტემებში ჩვენ ვხვდებით სუსტ საკრებულოებს: მმართველი პარტია არჩევნებში პაექრობის გარეშე საკუთარი წევრების ხმებსა და მთავრობის ისეთი ოფიციალური პირების დანიშვნას აკონტროლებს, როგორცაა პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი. ამ პირებს საკრებულო პასიურად ამტკიცებს. არსებობს ასევე ტრადიციული მონარქიული რეჟიმები, რომლებიც მემკვიდრეობით იმართება, და, ასევე, არაკონსტიტუციური რეჟიმები, რომლებსაც სამხედრო დიქტატორები მართავენ. ორივე მათგანს ჰყავს სუსტი საკრებულოები, არიან ისინი დანიშნული თუ არჩევითი.

ზოგჯერ რეჟიმები გარდაიქმნებიან მეტ-ნაკლები სისწრაფით – ე. ი. ევოლუციური ან რევოლუციური გზით – ერთი ფორმიდან მეორეში. აქ მე შემოვიფარგლები იმ პროცესებით, რომელთა შემწეობითაც იბადება და ნარჩუნდება **კონსტიტუციური** დემოკრატიები; განსაკუთრებით გავამახვილებ ყურადღებას იმ გარემოებებზე, რაც საჭიროა ამ დემოკრატიების კოლაფსის თავიდან ასაცილებლად სამხედრო გადატრიალების, რევოლუციური ძალადობისა თუ სამოქალაქო ომების პირობებში, რომელთა მიზანია ქვეყნის დანაწევრება და ახალი სახელმწიფოს შექმნა.

წარმომავლობა

კონსტიტუციური დემოკრატია თანამედროვე ფენომენია, რომელიც მე-18 საუკუნის ბოლოთი თარიღდება. მის პროტოტიპებს წარმოადგენს ფრანგული, ამერიკული და ბრიტანული მოდელები, რასაც შემდგომში მოჰყვა მმართველობის ამ მოდელთა დაფუძნება და ამან დიდი გავლენა მოახდინა მის გვიანდელ სახეცვლილებებზე. 1917 წლის რუსეთის ოქტომბრის რევოლუციამ დაბადა ერთპარტიული რეჟიმი. მას ბევრი მიმდევარი გაუჩნდა, მათ შორის გადარჩენილი კომუნისტური რეჟიმები, რომლებიც, სსრკ-ს დაშლის მიუხედავად, განაგრძობენ არსებობას.

ერთმანეთისაგან განსხვავდება ბურჟუაზიული (კაპიტალისტური) ძალების მიერ წარმართული დემოკრატიული რეჟიმის ორი სახე, რომლებიც ორ ურთიერთსაპირისპირო მოდელს უდევს საფუძვლად: მონარქიების საწინააღმდეგო **რევოლუციურ** მოძრაობებსა და **ევოლუციურ** მიმდინარეობებს, რომელიც მონარქიული მმართველობის დაშლის გზით საპარლამენტო სისტემებს წარმოშობს. 1917 წელს რუსეთში მომხდარ მოვლენებს შესაძლებელი იყო საპარლამენტო სისტემა წარმოეშვა, მაგრამ გერმანიასთან ომი ისეთი დამანგრეველი აღმოჩნდა, რომ ბოლშევიკებისთვის, ლენინის ხელმძღვანელობით, სასურველი გარემო შეიქმნა ერთპარტიული დიქტატურის (პროლეტარიატის სახელით) დაფუძნებისათვის.

რევოლუციურ და ევოლუციურ განვითარებებს შორის ძირითადი განსხვავება წარმოჩინდება მეფეთა ხვედრზე დაკვირვებით: როდესაც ახალი სახელმწიფო გაემიჯნებოდა ან ჩამოაგდებდა მეფეს, მის ადგილას პრეზიდენტს ირჩევდნენ, რითაც აფუძნებდნენ პრეზიდენტალისტურ რეჟიმს. მაგრამ, როდესაც პროდემოკრატიულ ძალებს შეეძლოთ მეფეები დათმობაზე დაეყოლიებინათ, რაც არჩეულ პარლამენტს უფლებამოსილებას ანიჭებდა, ამ საკრებულოების მიმართ მზარდი პასუხისმგებლობით აღჭურვილი მმართველობები გარდაიქმნებოდნენ კონსტიტუციურ მონარქიებად – მმართველობის საპარლამენტო ფორმით. ეჭვგარეშეა, რომ ამ ორი ფორმის შემდგომ განვითარებაში მათი ურთიერთსაწინააღმდეგო ისტორიით გამოწვეული მკვეთრი განსხვავება გაბუნდოვანდა, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ზოგიერთი კონსტიტუციური მონარქი

არჩეული პრეზიდენტით შეიცვალა. თანამედროვე ტენდენცია, განიხილონ ამ ორი ტიპის დემოკრატია, როგორც არსობრივად იგივეობრივი და ერთმანეთისაგან უმნიშვნელოდ განსხვავებული, ვფიქრობ, საკმაოდ მცდარია.

როდესაც ბოლო ათწლეულებში დეკოლონიზაციამ დაშლილი იმპერიების ნანგრევებზე ახალი სახელმწიფოები წარმოშვა, მათ, როგორც წესი, თავიანთი ყოფილი იმპერიული პატრონების კონსტიტუციური ფორმა გადაიდეს; მაგრამ თუ ეს სისტემები კარგად ვერ მუშაობდა, მათ ხშირად სამხედრო დიქტატურა ენაცვლებოდა.

შედგებად, როდესაც სამხედრო წესრიგი ირღვეოდა, მაშინ ხდებოდა ადრინდელი დემოკრატიული წესრიგის აღდგენა. მიუხედავად ამისა, ზოგ შემთხვევაში მანამდე არსებული საპარლამენტო სისტემები საპრეზიდენტოთი იცვლებოდა – ნიგერია, ალბათ, ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითია. პრეზიდენტალიზმიდან პარლამენტარიზმში გადასვლა, როგორც ჩანს, თითქმის არასოდეს ყოფილა წარმატებული, თუმცა კი, ამის მცდელობა ხშირი იყო.

როდესაც ერთპარტიული დიქტატორული რეჟიმები ირღვევა, ძნელია იმის განსაზღვრა, თუ დემოკრატიის ორი კონკურენტული ფორმიდან რომელი შეიქმნება. ასევე შესაძლებელია, რომ წარმოიშვას ერთპარტიული რეჟიმის ან სამხედრო დიქტატურის ახალი სახეობა. შეიძლება იმედი ვიქონიოთ, რომ ახალი სახელმწიფოს შემოქმედი ლიდერები სხვა ქვეყნებში დაგროვილი გამოცდილების გათვალისწინებით წარმოიდგენენ და ააგებენ დემოკრატიული სისტემის ახალ სახეს, რომელიც ამ ქვეყნის განსაკუთრებულ მოთხოვნებს უპასუხებს და მის ისტორიასა და კულტურას შეესაბამება. სხვა ქვეყნების ისტორიის ცოდნა სასარგებლოა და შეუძლია ზოგიერთი კონსტრუქციული რჩევა მოგვცეს: რა უნდა ან რა არ უნდა გაკეთდეს და რა უნდა იქნას გათვალისწინებული პასუხისმგებელი პირების მხრიდან მმართველობის ნებისმიერი ახალი ფორმის შექმნისას.

თანამედროვე დემოკრატია

პირველ რიგში, განვიხილავთ ძირეულ განსხვავებას თანამედროვე ავტორიტარულ და დემოკრატიულ რეჟიმებს შორის. ეს უკანასკნელი საერო და პრაგმატულია. იგი უარყოფს ლეგიტიმაციის იმ ზებუნებრივ საფუძველს, რომელსაც მიჰყავდა ტრადიციის მიმდევარი ხალხი მონარქიის, როგორც მმართველობის სამართლიანი და კეთილისმყოფელი ფორმის მიღებად. მართალია, მსოფლიოში სულ რამდენიმე მონარქიაა დარჩენილი, სეკულარიზმის გაფართოება ძირს უთხრის მის ავტორიტეტს და ჩვენ შეგვიძლია ეჭვი შევიტანოთ მმართველობის ამ ფორმის სამომავლო პერსპექტივაში. ასევე გვხვდება მმართველობის ზოგიერთი ახალი ფორმა, რომელიც ტრადიციულ რელიგიურ რწმენებს ეფუძნება. ასეთია თანამედროვე ირანი. თუმცა, ძნელად დასაშვებია, რომ ამგვარი კონსტიტუციური პრინციპები სხვა ქვეყნებში ბევრ ადამიანს იზიდავდეს. იქაც კი, სადაც ტრადიციული რელიგიური ჯგუფები ფართოდ იზიდავენ მიმდევრებს, მორწმუნე მოქალაქეებს იმის უფრო სჯერათ, რომ მათ მოთხოვნილებებს დემოკრატიული მმართველობის თანამედროვე ფორმა უფრო ეფექტურად მოემსახურება, ვიდრე სამხედრო დიქტატურა ან აღდგენილი მონარქია: პაკისტანი, თურქეთი და, სავარაუდოდ, ალჟირი შესაძლოა ამის მაგალითებად გამოდგნენ. დემოკრატია, ალბათ, უფრო მეტი დამაჯერებლობით განიხილება, როგორც საშინელი კონფლიქტების ინსტიტუციონალიზებული ურთიერთობითა და კომპრომისით შეცვლის ფორმულა – ლიბანი დღეს ამის მშვენიერი მაგალითია.

როდესაც ახალ სახელმწიფოში არსებობს ფართოდ მიღებული შეთანხმება, რომ დემოკრატია, რომლის დროსაც მმართველები თავიანთ ოპონენტებთან მოლაპარაკებას აწარმოებენ და ყოველი მათი მოქალაქის მოთხოვნებს უპასუხებენ, უზრუნველყოფს მმართველობის უფრო დამაკმაყოფილებელ ფორმას, ვიდრე ის, რომელიც დაფუძნებულია მონოლითური პარტიის ან სამხედრო ჯგუფის ცენტრალიზებულ ძალაუფლებაზე, – მაშინ ჩნდება კითხვა, თუ როგორ შეიძლება ასეთი მმართველობის მოწყობა. ყველა შემთხვევაში მჯერა, რომ გამოსავალი უნდა ვეძიოთ არჩეული საკრებულოს ძალაუფლებაში. როდესაც ასეთი საკრებულო საკმარისად ძლიერია,

მას შეუძლია როგორც მთავრობის ანგარიშგაღებულების უზრუნველყოფა, ისე იმ მოქალაქეთა ინტერესების გამოხატვა, რომლებმაც საკრებულოს წევრები აირჩიეს.

ეს მოიცავს ორ ერთმანეთზე დამოკიდებულ პირობას. პირველია მთავრობის ანგარიშგაღებულების უზრუნველყოფა. საკრებულოს უნდა ჰქონდეს დამოუკიდებელი ძალაუფლება – ის არ შეიძლება იყოს ავტორიტარული მმართველების უბრალო თოჯინა ან რეზინის შტამპი. ჩვენ შეგვიძლია ადვილად ამოვიცნოთ **ფსევდოდემოკრატია**, როდესაც საკრებულოები კი არიან არჩეულნი, მაგრამ მათ არ გააჩნიათ ძალაუფლება. ამიტომაც არასაკმარისია არჩეული საკრებულოს დაფუძნება – დამატებით ისინი უნდა ახორციელებდნენ რეალურ ძალაუფლებას.

მეორეც, არჩეული საკრებულო ვერ ილაპარაკებს ხალხის სახელით, ვიდრე ყოველი მოქალაქე რამენაირად არ იქნება წარმოდგენილი არჩევნების პროცესით. ზოგიერთი ძლიერი საკრებულო მოსახლეობის მხოლოდ ნაწილს წარმოადგენს – ის ოლიგარქიულია და ზღუდავს დემოკრატიული მმართველობის შესაძლებლობებს. შესაბამისად, რეჟიმი ნამდვილად დემოკრატიული რომ იყოს, საჭიროა ისეთი საკრებულოების არსებობა, რომლებიც ერთდროულად ძლიერიცაა და ფართოდ წარმომადგენლობითიც.

საკრებულოს სიძლიერე. საზოგადოდ, ძალის არმქონე არჩეული საკრებულოების არსებობას ორი განსხვავებული მიზეზი გააჩნია: გარეგანი და შინაგანი. გარეგანი მიზეზი მოიცავს იმ ურთიერთობას, რომელიც მყარდება საკრებულოსა და პოლიტიკური ძალაუფლების სხვა ცენტრებს შორის. იმ დროს, როდესაც ბატონობს კანონის ნორმა და კანონმდებლები თავს უსაფრთხოდ გრძნობენ, მაშინაც კი, როდესაც მმართველი ჯგუფის მითითებების საწინააღმდეგოდ აძლევენ ხმას, საკანონმდებლო ორგანოები ფლობენ რეალურ ძალაუფლებას – მათი გადაწყვეტილებები მხედველობაში მიიღება. მიუხედავად ამისა, ყოველთვის, როდესაც ქვეყანას მართავს ავტორიტარული სამხედრო ჯგუფი ან აბსოლუტური მონარქია, შესაძლებელია საკანონმდებლო ორგანოზე ზემოქმედებდნენ იმ ადამიანების დაშინებით ან მკვლელობით, ვინც უარს ამბობს ასეთი რეჟიმის მხარდაჭერაზე.

დომინანტურ, ერთპარტიულ მმართველობას ასევე შეუძლია აკონტროლოს საკანონმდებლო ხმები შიდა საშუალებებით, მისი ძლიერი ზეგავლენის დახმარებით. მაშინაც კი, როდესაც ოპოზიციური პარტიების წევრები საკრებულოში რამდენიმე ადგილს ფლობენ, მმართველ პარტიას შეუძლია განსაზღვროს თავისი წევრების ხმები – როგორც წესი, არჩევნებზე კანდიდატის წარდგენაზე კონტროლი საშუალებას აძლევს მმართველ პარტიას გარიცხოს ის კანდიდატები, რომელთაც არ სურთ პარტიის ლიდერთა მითითების შესრულება.

ეს ნიშნავს, რომ ნებისმიერი საკრებულოს ნამდვილი ძალაუფლების გარანტია ნამდვილი ოპოზიციის არსებობაა. მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი ოპოზიცია, როგორც წესი, მოიცავს დაპირისპირებულ პოლიტიკურ პარტიებს, ჩემი აზრით, მმართველი პარტიის შიგნით კონკურენტული ფრაქციების არსებობას შესაძლოა იგივე ეფექტი ჰქონდეს – თუ შიდაპარტიულ დისიდენტებს შეუძლიათ თავისუფლად მისცენ ხმა მთავრობის პოლიტიკის კურსის საწინააღმდეგოდ, საკრებულოს შეუძლია ჰქონდეს რეალური ძალაუფლება. მთავარი ისაა, რომ შედეგთა გაურკვეველობა აიძულებს მთავრობას, პატივი სცეს კანონმდებელთა აზრს და მიმართოს უფრო დაყოფილებას, ვიდრე იძულებას, რათა მიიღოს ხმათა უმრავლესობა თავისი პოლიტიკური კურსის მხარდასაჭერად. რამდენადაც სისასტიკე განიზიდავს, ძლიერ საკრებულოში კანონმდებლებზე უკანონო ზეწოლას, ბევრი კანონმდებელი ოპოზიციაში გადაჰყავს.

არჩეულ საკრებულოში დისიდენტთა დაცვისა და, ამგვარად, მათი პოლიტიკური პოტენციალის დაზღვევის ყველაზე იოლ და საიმედო საშუალებას წარმოადგენს მეტოქე პარტიებისთვის უფლების მინიჭება, იბრძოლონ ხმების მოსაპოვებლად. ეჭვგარეშეა, რომ საჭიროა კულტურული, საკანონმდებლო და ყველაზე მეტად კონსტიტუციური გარანტიები იმისათვის, რომ ოპოზიციური პარტიების უფლებები დაცულ იქნას იმ პირობით, რომ საკანონმდებლო ორგანო საკმარისად ძლიერია, რათა ამგვარი წესები დაიცვას. ეს პარადოქსულად გამოიყურება, რადგანაც აშკარაა, რომ მარიონეტულ საკანონმდებლო ორგანოს არ შეუძლია დაიცვას ოპოზიციური პარტიის კანდიდატები, თუ მთავრობას მათზე ზეწოლა სურს.

როდესაც საკანონმდებლო ორგანოს რეალური ძალაუფლება გააჩნია, მის წევრებს უჩნდებათ ძლიერი სურვილი, ყველა საშუალებით დაიცვან თავიანთი ძალაუფლება, რათა თავიდან აიცილონ მარიონეტად გახდომა. ვფიქრობ, არც ერთი საკანონმდებლო ორგანო ცნობიერად არ დათანხმდება გახედვს უბრალო პაიკი, რომლის ხმა შეიძლება გარედან გაკონტროლდეს და რომლის პოლიტიკური გავლენაც, აქედან გამომდინარე, შეიძლება მინიმალური გახდეს. უდავოა, რომ მარიონეტული საკრებულოების წევრები მათი სამსახურის სხვა სიკეთეებთან სარგებლობენ – მათ აქვთ შესაძლებლობა იცხოვრონ დედაქალაქში და შეხვდნენ ცნობილ ადამიანებს და ა. შ., – მაგრამ, ჩემი აზრით, ქვეყნის პოლიტიკურ სისტემაში რეალური ძალაუფლებისა და გავლენის ქონა კანონმდებელთა გონებაში ყველა სხვა ზრახვას გადაწონის. როდესაც ფუნქცია ახალი საკრებულო მათ მიერ, ვინც არჩეულ იქნა კონკურენტ პარტიებთან პაექრობაში, მათ ხელთ უპყრიათ რეალური ძალაუფლება. მაგრამ ესმით კი მათ ის, რომ ძალაუფლების შესანარჩუნებლად მათ პარტიათა შორის კონკურენცია სჭირდებათ?

არაწარმომადგენლობითი, მაგრამ ძლიერი საკრებულოს წევრებს შესაძლოა სურდეთ ამომრჩეველთა რაოდენობის შეზღუდვა – ეს მათ ცხოვრებას უიოლებს და დღის წესრიგს ზოგიერთი სარისკო საკითხისაგან იცავს. თუმცადა პარტიებს შორის მეტოქეობა მაშინვე წარმოშობს გაზრდილ წარმომადგენლობითობას, როგორც კი ამ პარტიებიდან ერთ-ერთი შეეცდება ამ გზით თავისი ძალაუფლების გაფართოებას. შესაბამისად, მეტოქე პარტიები არა მარტო ზრდიან საკანონმდებლო ძალაუფლებას, არამედ ისინი საკრებულოს წარმომადგენლობითობასაც აფართოებენ.

თანამედროვე მმართველობის ყველა ინსტიტუტს შორის მხოლოდ არჩეულ საკრებულოებს – ვიწროდ თუ ფართოდ დაფუნქციონირებს – აქვთ ოპოზიციურად განწყობილი დეპუტატების უფლებების დაცვის საფუძვლიანი მიზეზი. სხვა ინსტიტუტები, მათ შორის ისინი, რომლებიც შედგებიან ელიტისა და ბიუროკრატიული ხელკვეთებისაგან, სავარაუდოდ, ოპონენტებს მტრებად ან აბეზარ ადამიანებად უნდა თვლიდნენ, მაგრამ, ვფიქრობ, მათ არ აქვთ მიზეზი ოპონენტებისადმი შემწყნარებ-

ლობაში ნახონ რაიმე პირადი სარგებელი. როგორც წესი, მათ, რომელთაც ძალაუფლება უკვე ხელთ უპყრიათ, შესწევთ ძალა თავიანთ მეტოქეებზე უკეთესად იმუშაონ; და ისინი უფრო ზეწოლას თუ განახორციელებენ მათზე, ვიდრე ნებას მისცემენ, ძალაუფლება მოიპოვონ.

სასამართლოები ცოტათი უფრო წინააღმდეგობრივ სიტუაციაში არიან. სანამ მთავრობა მხარს უჭერს კონსტიტუციურ და საკანონმდებლო უსაფრთხოების ზომებს, რაც პოლიტიკური ოპონენტების უფლებებს უზრუნველყოფს, მოსამართლეებს მყარი საფუძველი აქვთ ამ ოპონენტების უფლებები დაიცვან, არა მარტო სამართლებრივი ნორმიდან ან „პატიოსანი თამაშის პრინციპიდან“, რადგანაც მათი საკუთარი უსაფრთხოება მათზე დამოკიდებული, – ამდენად კანონის ცხოვრებაში გატარება იცავს როგორც მოსამართლეებს, ასევე პოლიტიკურ დისიდენტებს. როდესაც საკანონმდებლო ორგანო სუსტია და, შესაბამისად, არ შეუძლია დაბლოკოს მთავრობის პოლიტიკა, რომელიც ოპოზიციაზე ზეწოლას ახდენს, მიღებული საკანონმდებლო და კონსტიტუციური სისტემა ვერ იცავს რეჟიმის ოპონენტებს: თუ ასეთებს იჭერენ ან გაუსამართლებლად კლავენ, მაშინ ყველა მათი ხელისუფლებაში მყოფი ოპონენტი შესაძლოა ზეწოლას განიცდიდეს, ხოლო მოსამართლეებს არ ექნებათ არც უნარი და არც განზრახვა, მთავრობის ნებას შეეწინააღმდეგონ.

ჩემი დასკვნაა, რომ საკანონმდებლო ძალაუფლების გარეშე ღია დემოკრატიული მმართველობა ვერ იქნება დაცული და კანონმდებლებმა უნდა იცოდნენ (თუმცა ბევრი, როგორც ჩანს, ამას ვერ აცნობიერებს), რომ მათი ძალაუფლება დამოკიდებულია მათ უნარზე, დაიცვან არსებული რეჟიმის კრიტიკოსები. საკანონმდებლო უმრავლესობას, რომელთაც არ სურთ-საკრებულოში პოლიტიკური ოპონენტების უფლებების დაცვა, საბოლოო ჯამში, არ შეუძლიათ საკუთარი უფლებებისა და ძალაუფლების დაცვა არსებულ კონსტიტუციურ სისტემაში.

როდესაც აქ ვამბობ **კონსტიტუციურს**, მე ვგულისხმობ იმ ფუნდამენტურ წესებს, რომელიც მართავს ნებისმიერი პოლიტიკური სისტემის მოქმედებებს – ისინი, როგორც წესი, „ქარტიის“ ტექსტშია ჩაწერილი, სადაც მითითებულია, თუ რას წარმოადგენს ეს წესები. მაგრამ ჩვენ ვიცით, რომ არსებობს დემოკრატიები ფორმალური ქარტიების გარეშე („დაუ-

წერელი კონსტიტუცია“) და ბევრი ფორმალური ქარტია, ანუ დოკუმენტები, რომლებშიც მითითებული წესები არ სრულდება. ფაქტია, რომ დოკუმენტი სამოქალაქო უფლებების დაცვის პირობას იძლევა მთავრობის პოლიტიკის ოპონირების უფლების დაცვით, ვერანაირი საშუალებით ვერ იცავს დისიდენტებს, რომელთაც არა აქვთ რეჟიმის შიგნით ძლიერი მხარდაჭერა. მხოლოდ ძლიერ საკანონმდებლო ორგანოს გააჩნია, ჩემი აზრით, ორივე – სურვილი და უნარი ამგვარი მხარდაჭერის უზრუნველყოფისა.

კავშირები. ზემოთქმულს მიყვავართ საკითხამდე, თუ როგორი მიმართება აქვს მთავრობას საკრებულოსთან. ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხი მოიცავს საკრებულოს უნარს, უზრუნველყოს მთავრობის ანგარიშვალდებულება და მოითხოვოს მისი გადადგომა, როდესაც წარმოიშვება დავა ფუნდამენტურ საკითხებზე. ეჭვგარეშეა, რომ ეს მოიცავს ორი ურთიერთსაპირისპირო პირობის დაბალანსებას, რომელთაგან თითოეულს შეუძლია კონსტიტუციურ დემოკრატიას საფრთხე შეუქმნას. პირველი წარმოიშვება, როდესაც მთავრობა (წარმოდგენილი მეთაურით, რომელსაც შეიძლება სხვადასხვა ტიტული ჰქონდეს, როგორცაა პრეზიდენტი, პრემიერი, კაბინეტი, თვით მეფე) ფაქტობრივად არ არის საკრებულოს მიმართ ანგარიშვალდებული და ამიტომაც შეუძლია თანამდებობა შეინარჩუნოს, მიუხედავად ოპოზიციისა. ასეთი თანამდებობის პირები **არაანგარიშვალდებული** არიან.

ამის საპირისპიროდ, მეორე უკიდურესობას წარმოადგენს **უჩინი** საკრებულო, რომელიც მუდმივად უარს აცხადებს მთავრობის მხარდაჭერაზე. ამან შეიძლება ქაოსი წარმოშვას, რაც იწვევს ხშირ კრიზისებს, მთავრობების ცვლილებებსა და, საბოლოოდ, ძალაუფლების ხელში ჩაგდებას პარტიული ან სამხედრო ჯგუფის მიერ, რომელიც დარწმუნებულია, რომ ეფექტიანი მმართველობის საჭიროება სამოქალაქო თავისუფლებისა და რეჟიმის ოპონენტთა დაცვაზე მაღლა დგას. შესაბამისად, ეს ბალანსის დაცვის პრობლემაა – როგორ შეიძლება იმ ალბათობის ოპტიმიზირება, რომ რეჟიმმა შეძლოს როგორც მართვა, ასევე თავისი კრიტიკოსების უფლებების დაცვა.

როგორც პრეზიდენტალისტური, ისე პარლამენტარისტური წყობა უზრუნველყოფს იმ გადაწყვეტილებებს, რომლებიც

რეჟიმებს ასეთი სახიფათო ალტერნატივების დაბალანსებისაკენ უბიძგებდა. მიუხედავად ამისა, პრეზიდენტალისტური წყობა უფრო მოწყვლადია აუტარქის მიმართ, ვიდრე პარლამენტარიზმი, რაშიც იმას ვგულისხმობ, რომ პრეზიდენტობის განსაზღვრული ვადიდან გამომდინარე პრეზიდენტის უნარს შეინარჩუნოს თანამდებობა, საკრებულოსთან სერიოზული უთანხმოების მიუხედავად, შეუძლია საქმე დაძაბულობის ესკალაციამდე და ჩიხურ სიტუაციამდე მიიყვანოს, რის შედეგადაც, შესაძლოა, პრეზიდენტმა ან სამხედრო დაჯგუფებამ (ან მათმა გარკვეულმა კომბინაციამ) ძალაუფლება ხელში ჩაიგდოს.

მეორე მხრივ, პარლამენტარიზმისათვის სერიოზული რისკი წარმოიშვება მაშინ, როდესაც საკრებულოში მეტისმეტად ბევრი პარტია ქმნის მთავრობის არამდგრად კოალიციას. წინააღმდეგობრივ საკითხებთან დაკავშირებით მიღებულ გადაწყვეტილებებს, როგორც წესი, მიგვაგართ ერთი ან მეტი პარტიის გასვლამდე ასეთი კოალიციიდან და, შედეგად, სამთავრობო კრიზისამდე. საფრთხე მდგომარეობს არა იმდენად ავტოკრატიული რეჟიმის დამყარების ალბათობაში – თუმცა ეს შეიძლება მოხდეს, როგორც ეს იყო 1930-იან წლებში იტალიასა და გერმანიაში – რამდენადაც მთავრობის არაეფექტიანობის ზრდაში. გადაწყვეტილების მიღების უუნარობამ შესაძლოა მიგვიყვანოს მზარდ ანარქიამდე და პოლიტიკურ კრიზისამდე, როდესაც მთავრობა თავის მნიშვნელოვან ფუნქციებს, უბრალოდ, არ ასრულებს.

სიცოცხლისუნარიანობა

ეჭვგარეშეა, რომ შესაძლებელია პარლამენტარისტური და პრეზიდენტალისტური რეჟიმებისათვის ვიპოვოთ ოქროს შუალედი – ფორმულა, რომელიც მათ საშუალებას მისცემს, გადარჩნენ ამ სახიფათო უკიდურესობებს შორის ბალანსის მიღწევით. აშშ მისდევს გრძელვადიანი პრეზიდენტალისტური რეჟიმის საუკეთესო და, ვფიქრობ, ერთადერთ მაგალითს. სულ მცირე 30 სხვა ქვეყანა მისდევდა წარსულში ამ მოდელს, უწინარესად, დასავლეთ ნახევარსფეროში და ყოველი მათგანი განიცდიდა კატასტროფულ ნგრევას, როდესაც როგორც კონსტიტუციური ქარტიის მოქმედება, ისე კონგრესის უფლებამოსილება შეჩერებული იყო. აშშ-მა აგრეთვე გამოსცა-

და მიიმე კრიზისები – სამოქალაქო ომის, დიდი დეპრესიის, ორი მსოფლიო ომისა თუ ვიეტნამში ინტერვენციის დროს. მიუხედავად ამისა, რეჟიმმა გაუძლო ამ კრიზისებს და როგორც პრეზიდენტის, ასევე კონგრესის არჩევნების უწყვეტობა არასოდეს შეფერხებულა – ფორმალური კონსტიტუცია უწყვეტად ნარჩუნდებოდა.

ფაქტობრივად, აშშ-ს გარდა, ყველა ინდუსტრიული დემოკრატია საპარლამენტო რეჟიმებად ჩამოყალიბდა. აქ ვლინდება სახესხვაობათა ფართო სპექტრი. ამ რეჟიმების უმეტესობამ ისწავლა, თუ როგორ აეცილებინა პოლიტიკური პოლარიზების ხიფათები, რომელიც გამოწვეულია პარტიების უზომო გამრავლებით. ამ საკითხის უკიდურეს გადაწყვეტას გვთავაზობს ბრიტანეთის ვესტმინსტერის მოდელი, რომელშიც ერთმანდატიანმა ოლქებმა პოლიტიკური პარტიების რიცხვის ზრდის პრევენცია მოახდინა. საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკამ მეოთხე რესპუბლიკის პერიოდული კრიზისების შემდეგ განავითარა გარკვეული ორპარტიული პრეზიდენტალისტური მოდელის მაგვარი რამ და, ამავე დროს, შეინარჩუნა თავისი ძირეულად პარლამენტარისტული საფუძველი. თანამედროვე გერმანიამ გამონახა ფორმულა სრულად პარლამენტარისტული სისტემის შესანარჩუნებლად, მაგრამ, ამავდროულად, შეზღუდა პარლამენტში პარტიათა რიცხოვნობა ადგილთა რაოდენობის იმ ქვედა ზღვარის დაწესებით, რაც პარტიამ უნდა მოიპოვოს, რომ წარმოდგენილი იყოს პარლამენტში. ეს წესი ფართოდაა აღიარებული და ხშირად გამოიყენება.

გლობალური თვალსაზრისით, საპარლამენტო რეჟიმებმა წარმოაჩინეს თავისი უფრო დიდი სიცოცხლისუნარიანობა, ვიდრე საპრეზიდენტო სისტემებმა. ასეთი შემთხვევები ცნობილია, მაგრამ მიზეზები არ არის სათანადოდ გაგებულნი. უნდა ითქვას, რომ **ყველაზე ფუნდამენტურ პრობლემებთან მიმართებაში, რომელიც ყველა თანამედროვე საზოგადოებას გააჩნია, საპარლამენტო კონსტიტუციური სტრუქტურები, საუბრაოდ, უფრო მეტ წარმატებას აღწევენ, ვიდრე საპრეზიდენტო სტრუქტურები.** იქნებ ესაა პარლამენტარისტური რეჟიმების სიცოცხლისუნარიანობის მიზეზი? უნდა ვადიარო, ჩემი აზრი ამ საკითხების შესახებ არ არის საყოველთაოდ მიღებული და მეცნიერებსა თუ პრაქტიკოსებში კონსენსუსს არ აღძრავს. ამერიკელი პოლიტოლოგები, სრულებით გასაგე-

ბი მიზეზით, თითქმის ყოველთვის ემხრობიან პრეზიდენტალიზმს, როგორც, სულ ცოტა, ისევე სასურველს, როგორც პარლამენტარიზმს. მიუხედავად ამისა, ღირებულება თუ არა, მე მინდა გამოვხატო ჩემი არაორთოდოქსული აზრი. თუ იგი მცდარია, ვიმედოვნებ, ჩემი კრიტიკოსები მხოლოდ კი არ შემიწინააღმდეგებიან, არამედ განმარტავენ, თუ რატომაა ჩემი შეხედულება მცდარი.

გამოწვევები. თანამედროვეობის ორი ფუნდამენტური **ახაპოლიტიკური** პროდუქტი, რომელიც ნებისმიერი დემოკრატიის ძირითად პრობლემას წარმოადგენს, ეკონომიკური და კულტურული ხასიათისაა: სახელდობრ, ეკონომიკის ზრდისა და ინდუსტრიალიზაციის მოთხოვნა და ნაციონალიზმისა და ეთნიკური მრავალფეროვნების საკითხი. მე ვამბობ „არაპოლიტიკური“, თუმცა, რა თქმა უნდა, ამ საკითხების პოლიტიკურ ასპექტებზე გავამახვილებ ყურადღებას. მოდერნიზმის ორი აშკარად პოლიტიკური პრობლემა მოიცავს **ლეგიტიმურობას (კანონიერებას)** და **წარმომადგენლობითობას**. პირველი მოქმედებს მოქალაქეთა სურვილზე, დაემორჩილონ მმართველობას, ანდა პირიქით, შეეწინააღმდეგონ მის კანონებსა და პოლიტიკას, როგორც დამთრგუნველსა და არასამართლიანს. მეორე მოიცავს საკითხს, თუ ვინ არის წარმოდგენილი, განსაკუთრებით არჩეულ საკრებულოსა და მთავრობაში. მე ახლა განვიხილავ, თუ რა მიმართებაშია თითოეული ეს თანამედროვე პრობლემა კონსტიტუციურ მოდელთან. დავიწყებ **ლეგიტიმურობით**.

ისტორიულად მონარქიების ლეგიტიმურობა ემყარებოდა ზებუნებრივი ძალების რწმენას, რომლებზედაც, როგორც მიანხნდათ, შესაძლებელი იყო ზემოქმედება სხვადასხვა რიტუალებითა და ცერემონიებით, რაც მთელ სამეფოს მშვიდობასა და კეთილდღეობას მოუტანდა. ამავდროულად, მონარქებს უხდებოდათ თავიანთი მონარქიების მართვაც და მმართველის მინიმალური ფუნქციების შესრულებაც. თანამედროვეობის მზარდმა ათეიზმმა დაამსხვრია მითი მეფის ინსტიტუტის საკრალურობის შესახებ (განსაკუთრებით საზოგადოების ელიტურ წრეებსა და ბურჟუაზიაში) და წარმოაჩინა მთელი რიგი პრობლემები, რომლის მოგვარებაც მონარქიებს არ შეეძლოთ.

მე-19 საუკუნის განმავლობაში მეფეები თანდათანობით იძულებული გახდნენ თავიანთი ძალაუფლება გადაენაწილებინათ არჩეული მთავრობებისა და საკრებულოებისათვის. შემდეგ თავებში ვისაუბრებთ იმაზე, თუ როგორ მოქმედებდნენ ეს ახლადშექმნილი მთავრობები და რამდენად შეეძლოთ მათ, მონარქებზე უფრო ეფექტურად გაძღოლოდნენ სახელმწიფოს.

ლეგიტიმურობა

ლეგიტიმურობის საკითხის განხილვისას ერთ-ერთ მთავარ პრობლემად რჩება ის, თუ რამდენად შესაძლებელია მონარქების ლეგიტიმურობის წყაროდ მიჩნეულ ზებუნებრივ ძალებს ჩაენაცვლოს ადამიანური რესურსები. ბევრს გულუბრყვილოდ სწამდა, რომ ეს შეიძლებოდა ყოფილიყო არჩეული პრეზიდენტი, რომელიც როგორც ქვეყნის მეთაური, შეითავსებდა მეფის ცერემონიალურ და წარმომადგენლობით ფუნქციებს. სამწუხაროდ, ფართოდ გავრცელებული აზრი მეფის ხელისუფლების დეთაებრიობის შესახებ თანდათანობით კარგავდა თავის აქტუალობას, თუმცა მაინც ინარჩუნებდა მისტიკურ ელფერს და მისი შეცვლა არჩეული პრეზიდენტის იდეით ადვილი არ იყო. მართალია, სახელმწიფოს მეთაური, პრეზიდენტი, საგარეო ურთიერთობებში წარმოადგენს მთელ მოსახლეობას და, როგორც წესი, მისი ნების გამომხატველია, მაგრამ მაინც ძნელია დაარწმუნო ხალხი, რომ პრეზიდენტს იმავე სარგებლობის მოტანა შეუძლია, რაც მეფეს. ქარიზმატული ლიდერები, განსაკუთრებით ისინი, რომლებიც ხელისუფლებაში რევოლუციის გზით მოვიდნენ, ხალხის ჭეშმარიტი ლიდერები ხდებიან, მაგრამ ისინიც ვერ ახერხებენ თავიანთი რეჟიმების სრულ ლეგიტიმაციას. უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ, წარმატებული პრეზიდენტი იმდენად წინააღმდეგობრივი ფიგურაა, რომ ძნელია ის განვიხილოთ ერთი კლასის, ერთი ეთნიკური ჯგუფის წარმომადგენლად ან ადამიანად, რომელიც საყოველთაო სიყვარულითა და პატივისცემით ისარგებლებდა.

ვფიქრობ, ყველაზე ძლიერი ინსტიტუტი, რომელიც სრულად წარმოადგენს საზოგადოების მთელ სპექტრს, არის არა სახელმწიფოს მეთაური, არამედ არჩეული საკრებულო-პარლამენტი.

მენტი, რომელშიც წარმოდგენილია მოსახლეობის სხვადასხვა ფენა, და ამ ინსტიტუტის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს ნდობის მაღალი ხარისხი გააჩნია. ეს სქემა კარგად მუშაობს უმეტეს პარლამენტარისტულ სისტემებში. მსგავსი საკრებულოები შეიძლება სხვადასხვა სახელით შეგვხვდეს, მაგალითად, დიეტი, დუმა, კნესეტი, სეიმი... ლეგიტიმურობის პირველადი და ძირითადი წყარო საპარლამენტო სისტემებში სწორედ პარლამენტია.

ზემოთქმული უფრო ნათლად რომ წარმოვიდგინოთ, საჭიროა განვიხილოთ საკრებულოების როლი პრეზიდენტალისტურ რეჟიმებში. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი ჩნდება XVIII საუკუნის პროტოდემოკრატიულ მონარქიებში, სადაც მეფე და პარლამენტი ძალაუფლების მქონე ორ კონკურენტულ ინსტიტუტად გვევლინება. აქედან გამომდინარე, ლეგიტიმურობაც პრეზიდენტსა და კონგრესს შორისაა გადანაწილებული (აქ და შემდგომ ავტორი სიტყვა „კონგრესს“ პრეზიდენტალისტური სისტემის საკანონმდებლო ორგანოს მნიშვნელობით იყენებს. – მთარგმნ. შენიშვ.). პრეზიდენტალისტური რესპუბლიკის მოქალაქეები კონგრესს ლეგიტიმურობის ძირითად მატარებლად ვერ განიხილავენ, რადგანაც ბევრი მათგანი ბევრად უკეთესი აზრისაა თავის პრეზიდენტზე. განა შეუძლია ადამიანს ასეთ ორთავიან მონსტრთან იდენტიფიცირება? შესაძლებელია კი ერთგულად ვემსახუროთ ორ ბატონს, რომლებიც ხშირად ერთმანეთს უპირისპირდებიან? პარლამენტარისტულ რეჟიმებში პარლამენტი თავის თავში მთავრობასაც მოიცავს (რადგანაც მინისტრთა კაბინეტი, ფაქტობრივად, პარლამენტის კომიტეტს წარმოადგენს) და, ამგვარად, პარლამენტი წარმოგვიდგება პატრიოტული ერთგულებისა და ლეგიტიმურობის ერთადერთ მატარებლად.

იმის გამო, რომ შესაძლებელია მინისტრთა კაბინეტის (მთავრობის) დათხოვნა უნდობლობის გამოცხადებით, პარტიისადმი ლოიალობა პარლამენტარისტულ სისტემებში აუცილებელ პირობას წარმოადგენს. ჩვეულებრივ, ეს საკითხი დარეგულირებულია იმით, რომ პარტიებს ეძლევათ უფლება თავიანთი კანდიდატები თავადვე დაასახელონ და დააფინანსონ. თუმცადა მმართველი პარტიის მხოლოდ ზოგიერთი წევრი ხვდება მთავრობის შემადგენლობაში; დანარჩენებმა კი შეიძლება პირდაპირ არ გაილაშქრონ მთავრობის პოლიტიკის

წინააღმდეგ, მაგრამ მათ კრიტიკის სრული უფლება გააჩნიათ და ხშირად იყენებენ ამ უფლებას. შედეგად, ჩვენ ვხედავთ, რომ მმართველი პარტიის წევრები, რომლებიც მხარს უჭერენ მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივებს, ხშირად მათი პოლიტიკის ყველაზე უღმრთელ კრიტიკოსებადაც გვევლინებიან. პარლამენტის ღია დებატები თემების მრავალფეროვნებით გამოირჩევა: ეს შეიძლება იყოს ფუნდამენტური ფილოსოფიური საკითხები ან სახელმწიფო პოლიტიკისა თუ მართვის სპეციფიკური პრობლემები. ეს პოლემიკა ხშირად მეტად მწვავეა, რაც საზოგადოების დიდ ინტერესს იწვევს. პრეზიდენტალისტური რეჟიმებისაგან განსხვავებით, პარლამენტში საზოგადოების სხვადასხვა ფენა თუ იდეოლოგიაა წარმოდგენილი და ეს ყველაფერი ყველასათვის ღია და გამჭვირვალეა. ზოგჯერ დებატების თანმხლები მცირედი ძალადობა, რომელიც აძლიერებს ამ ერთგვარ თეატრალურ ეფექტს, კიდევ უფრო ამწვაავებს საზოგადოებისა და მასმედიის ინტერესს პარლამენტის მიმართ.

ამ ემოციისა და ფურორის ფონზე, პრეზიდენტალისტური სისტემისაგან განსხვავებით, მთავრობას შეუძლია ეფექტიანად იმუშაოს, თუ იგი მიიღებს ხმათა უმრავლესობას. პარლამენტარისტულ სისტემებში დემოკრატიული მმართველობა ორ დონეზე ხორციელდება: ერთი მხრივ, ასეთი მმართველობა მხარს უჭერს მეტ-ნაკლებად წარმატებულად დაკომპლექტებულ კაბინეტს და, ამავდროულად, წარმოადგენს დებატებისათვის ღია ფორუმს, სადაც სრულად განიხილება სხვადასხვა ინიციატივები; ხოლო კონგრესი პრეზიდენტალისტურ რეჟიმებში ვერც ერთ ამ ფუნქციას ეფექტიანად ვერ განახორციელებს. შიდა უთანხმოებათა გამო გართულებულია გადაწყვეტილების მიღება, კანონპროექტებმა შეიძლება ძალიან დიდხანს ვერ მიიღოს ხმათა საჭირო რაოდენობა. თუმცა პრეზიდენტალისტურ რეჟიმებში პარტიული დისციპლინა საზოგადოდ მაღალია და ჩილე ამის კარგი მაგალითია. ხშირად სტრუქტურული სტიმულირების ნაკლებობის გამო პარტიის წევრებს შორის მწვავეება უთანხმოება, რის შედეგადაც ჭიანჭურდება გადაწყვეტილებების მიღება. როდესაც პრეზიდენტის პარტიას არა აქვს ხმათა უმრავლესობა კონგრესში, იწყება ვაჭრობა კონგრესის ცალკეულ წევრებთან. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ერთი პალატა მხარს უჭერს გადაწყვეტილებას (ორპალატიანი პარ-

ლამენტის პირობებში), მეორე პალატამ შეიძლება დაბლოკოს გადაწყვეტილების მიღება. უფრო მეტიც, თუ კონგრესმა ხმათა უმრავლესობით მიიღო გადაწყვეტილება, პრეზიდენტმა შეიძლება ვეტოს უფლება გამოიყენოს. ასე რომ, გადაწყვეტილებების მიღებას პრეზიდენტალისტურ რეჟიმებში ხელს მრავალი დაბრკოლება უშლის.

კონგრესის დღის წესრიგში შეიძლება საკითხების მეტად დიდი რაოდენობა დაგროვდეს, განსხვავებით პარლამენტისაგან, სადაც განსახილველი საკითხების ოდენობა ლიმიტირებულია და მის წევრებს მხოლოდ მთავრობის გადაწყვეტილებების რატიფიცირება ან უარყოფა ევალებათ. აქედან გამომდინარე, შეუძლებელია, კონგრესმა პლენალურ სხდომაზე ყველა წარმოდგენილი საკითხის განხილვა მოახერხოს. ამის ნაცვლად, მან უნდა შეარჩიოს ყველაზე „ცხელი“ საკითხები და დებატები მათ განხილვას დაუთმოს, ყველა დანარჩენი საკითხი კი განსახილველად კომიტეტებსა და ქვეკომიტეტებს გადაეცემა. კომიტეტების რეკომენდაციების გათვალისწინებით კონგრესი ახერხებს, რომ საკითხების უფრო ფართო სპექტრი მოიცვას, მაშინ როდესაც პლენალურ სხდომებზე მხოლოდ მთავარ საკითხებზე იმართება დებატები. ამ დროს ხდება ძალაუფლების განაწილება „ქვესამთავრობო“ დონეებზე, რის შედეგადაც ხშირად სამთავრობო პოლიტიკას ამა თუ იმ საკითხთან მიმართებაში მცირე ელიტური ჯგუფები განსაზღვრავენ, რომელთა შორისაც კოორდინაცია ნაკლებად ხდება – მათ არ იციან, თუ რას აკეთებენ სხვა ჯგუფები. განსაკუთრებით, თუ ეს საკითხები დიდად არ შეუქდება მასმედიის მიერ; შედეგად მათ არც მოსახლეობის მხარდაჭერა აქვთ.

არაა გასაკვირი, რომ კონგრესის მუშაობა ხშირად კრიტიკის საგანი ხდება – იგი ვერ იღებს გადაწყვეტილებებს და მრავალი საკითხი კონგრესის ყურადღების მიღმაა. უფრო მეტიც, კონგრესის მუშაობა ხდება არაეფექტიანი და უინტერესო და მისი დიდი ნაწილი არსად ჩანს. იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც კონგრესი ახერხებს კანონის მიღებას, პრეზიდენტს აქვს უფლება, მას ვეტო დაადოს, და, როგორც წესი, პრეზიდენტი ყველაზე მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებს კონგრესის თანხმობის გარეშე იღებს. მაშ ვინ არის რეალური მმართველი? ეს საკითხი მეტად მწვავედ დგას თითქმის ყველა პრეზიდენტალისტური რეჟიმის შემთხვევაში. პარლამენტალ-

ისტორი რეჟიმების შემთხვევაში ძალზე ადვილია სიტუაციაში გარკვევა, პრეზიდენტალისტური რეჟიმის შემთხვევაში კი ბევრ მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს კითხვა: შეუძლია კი მთავრობას მართვა?

ბიუროკრატია

უმეტეს პარლამენტარისტულ რეჟიმებში „მანდარინების ბიუროკრატია“ სახელმწიფოს მთავარ ღერძს წარმოადგენს. მანდარინების ბიუროკრატის მოდელი ორ ათასწლეულს ითვლის და სათავეს ძველ ჩინეთში იღებს. მას ორი ფილოსოფიური საფუძველი გააჩნია: კონფუცი და ჰან ფეი-ძუ. პირველის სახელი დასავლეთში საკმაოდ ცნობილია, ხოლო მეორესი – სრულიად უცნობი. ამ ანომალიას ადვილად ავსენით, თუ დავაკვირდებით ჰანს და მის საკანონდებლო სისტემას. ჰანს პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა ეკავა იმპერატორის კარზე, რომელმაც ქრისტიანობის ხანამდე ორი საუკუნით ადრე გააერთიანა ჩინეთი. ჰანის ფილოსოფია ლეგიზმი (ლეგალიზმი) იყო, რომელიც გულისხმობს ძალაზე დამყარებულ სისტემასა და ინსტიტუტებს, რაც აადვილებს იმპერიის ეფექტიან მართვას. ადვილია პარალელის გავლება დასავლეთში მაკიაველისთან და კაუტილიასთან ინდოეთში. ყველა მათგანი ემხრობოდა მკაცრ ბიუროკრატიულ სისტემას, რომელიც გულისხმობდა უპირობო მორჩილებას ზემდგომებისადმი და მეტად მკაცრ კანონებს. კონფუციის ფილოსოფიის მთავარი ობიექტი ინდივიდუუმია, თავისი მოვალეობებითა და პასუხისმგებლობით. ეს მოვალეობები უპირველეს ყოვლისა გულისხმობს იერარქიის დაცვას ადამიანურ ურთიერთობებში, რომელიც დამყარებული იქნებოდა მორალური ღირებებულებებისადმი ერთგულებით. ჩინელი იმპერატორებისთვის ცხადი გახდა, თუ რა სარგებლობის მოტანა შეუძლო მთავრობას, რომელიც კონფუციის პრინციპებით იხელმძღვანელებდა, და ისიც, რომ ლეგიზმის ცოდნა მათ ქვეშევრდომებს რევოლუციურ განწყობებს გაუღვივებდა. აქედან გამომდინარე, მმართველები კონფუციანიზმს ბიუროკრატის მთავარ საყრდენად აცხადებდნენ; მაგრამ ისინი ლეგიზმის პრინციპებსაც სწავლობდნენ, რათა შეექმნათ მყარი იმპერიული სახელმწიფო. ყველა ოფიციალური ჩინო-

სანი მანდარინი იყო. მათ უმაღლესი განათლება ჰქონდათ და მათი კვალიფიკაცია წერითი გამოცდებით მკაცრად მოწმდებოდა. ამის შემდეგ ისინი ნაწილდებოდნენ როგორც ცენტრში, ისე პროვინციებში, სადაც იმპერიის მყარ დასაყრდენს წარმოადგენდნენ. ამბიციური ჩინელები, რომლებიც კარიერას ძალაუფლებისა და კეთილდღეობის მოპოვების საუკეთესო გზად განიხილავდნენ, გულდასმით სწავლობდნენ კონფუციის მოძღვრებას. ეს დიდი ფილოსოფოსი, პოლიტიკოსი და მორალისტი დასავლეთშიც მეტად პოპულარული გახდა ჰან ფეი-ძუსგან განსხვავებით, რომლის სახელი ერთეულებისთვის თუა ცნობილი.

როდესაც ევროპელებმა თავიანთი იმპერიების გაფართოება გადაწყვიტეს, მათ პირველ რიგში ჩინელი მანდარინების სისტემა შეისწავლეს და უმაღლეს დანახეს მისი უპირატესობანი. ბიუროკრატია ევროპაში პატრონაჟის სისტემას ეფუძნებოდა, სადაც მეფეები სახელმწიფოებრივი საქმეების მოსაგვარებლად თავიანთ ნათესავებს ან სასულიერო პირებს მიმართავდნენ. ასეთ მოსამსახურეებს, რომელთაც თავიანთი თანამდებობები განუსაზღვრელი ვადით უკავიათ, შეუძლიათ მეტ-ნაკლებად ეფექტიანად მართონ მეტროპოლიაში, მაგრამ როგორც შორეული დაპყრობილი ქვეყნის მმართველები – არასაიმედონი არიან. სამუშაო გამოცდილებისა და წვრთნის ნაკლებობის გამო მათ უნარი არ შესწევდათ გამკლავებოდნენ აქტუალურ პრობლემებს. ევროპელმა მმართველებმა ნელ-ნელა დაიწყეს ჩინური მანდარინების სისტემის დანერგვა, რათა გაეუმჯობესებინათ თავიანთი შორეული სამფლობელოების მართვა და დასავლური სწავლების ტიპი კონფუციის მოძღვრებით ჩაანაცვლეს. საბოლოოდ ცხადი გახდა, რომ სახელმწიფოს საყრდენს წარმოადგენენ თანამედროვე მანდარინები, რომლებსაც ყველაზე პრესტიჟულ უნივერსიტეტებში აქვთ განათლება მიღებული და სახელმწიფო სამსახურში საკმაოდ მაღალი თანამდებობები უკავიათ.

XIX საუკუნის განმავლობაში ევროპულმა პარლამენტარისტულმა მთავრობებმა თავიანთი ტრადიციული ჩინოვნიკები ახალი სტილის მანდარინებით ჩაანაცვლეს, რომლებიც სტაბილურობის გარანტიად მოგვევლინნენ. მათ შესწევთ უნარი, მთავრობა ეფექტიანად ამუშაონ და ჩაებან ურთიერთობების რთულ ქსელში როგორც ერთმანეთთან, ასევე მოქალაქეებ-

სა და სხვადასხვა „ინტერესთა ჯგუფებთან“ – სამთავრობო კრიზისის დროსაც კი. ეს შესაძლებლობას აძლევს მთავრობას, საზოგადოების თვალში საიმედო და მტკიცე ინსტიტუტის სახე შეინარჩუნოს, და ამას ეს ახალი ტიპის მანდარინები უფრო ეფექტიანად ახერხებენ, ვიდრე პოლიტიკოსები მთავრობასა თუ პარლამენტში. შეიძლება ითქვას, რომ მანდარინებმა ჩაანაცვლეს მონარქი, რომელსაც ერთ დროს ემსახურებოდნენ, და ამჟამად წარმოადგენენ ლეგიტიმურობისა და სიძლიერის ბირთვის თანამედროვე დემოკრატიებში.

პრეზიდენტალისტურ დემოკრატიებისა და სამწუხაროდ, მანდარინებს ვერ ანდობ საჯარო მართვის სადავეებს, რადგან ასეთ შემთხვევაში ისინი მთავრობის დომინანტურ ძალად მოგვევლინებიან. პრეზიდენტი და კონგრესის წევრები, აცნობიერებენ რა ამ რეალობას, ღიად არასდროს საუბრობენ ამ საკითხზე და აცხადებენ, რომ მანდარინების პრინციპები ზედმეტად „ელიტურია“ მათი დემოკრატიებისათვის. რეალურად, უმეტესი პრეზიდენტალისტური რეჟიმები ძირითადად თავიანთი ადმინისტრაციული სისტემის კადრებს ეყრდნობიან და ამით საზოგადოებას ექმნება მეტად არასახარბიელო შთაბეჭდილება იმ კორუფციასა და არაკომპეტენტურობაზე, რომელიც, როგორც წესი, მთავრობასთან ასოცირდება.

ამერიკის შეერთებული შტატები შეიძლება განვიხილოთ, როგორც გამონაკლისი ამ მეტისმეტად ზოგად სქემაში. თუმცა ამერიკის შეერთებულ შტატებში მანდარინები არასოდეს ყოფილან სახელმწიფო მოხელეების პროტოტიპები – აქ სახელმწიფო თანამდებობებზე ნამდვილად ინიშნებოდნენ კარიერისტები. თუმცა ეს ფუნქციონერები, როგორც მე მათ ვუწოდებ, არ იყვნენ მთლად მანდარინები. ისინი იყვნენ არა ყველაზე პრესტიჟული სასწავლებლების კურსდამთავრებულები, არამედ ადამიანები, რომლებმაც პროფესიული წვრთნის კურსები სხვადასხვა შტატების სახელმწიფო დაწესებულებებში გაიარეს, რათა მიეღოთ კვალიფიკაცია განსაზღვრული თანამდებობების დასაკავებლად. უფრო მეტიც, იმისათვის, რომ კონგრესში არჩეულ პოლიტიკოსებსა და პრეზიდენტს შესაძლებლობა მიეცეთ გააკონტროლონ ბიუროკრატია, ხშირად წამყვან თანამდებობებზე ისეთი ადამიანები ინიშნებიან, რომელთა შერჩევას მათს ერთგულებას მათს პროფესიულ კომპეტენციასა და ცოდნაზე წინ აყენებენ, თუნდაც, როგორც ხშირად ხდება,

მართლაც გააჩნდეთ როგორც ცოდნა, ისე კომპეტენტურობა. ამ დროებით მოხელეებს არა აქვთ მოლოდინი, რომ თავიანთ თანამდებობებს ახალი ხელისუფლების მოსვლის შემდეგაც შეინარჩუნებენ. ამიტომ ის, თუ რას გააკეთებენ სახელმწიფო სამსახურის დატოვების შემდეგ, მათ ისევე ადარდებთ, როგორც თავიანთი ყოველდღიური მოვალეობები.

აუცილებელია აღვნიშნოთ, რომ ამ გამოცდილ და კვალიფიციურ ადმინისტრატორებს შეუძლიათ რეჟიმის ადმინისტრაციული ეფექტურობა გაზარდონ, მაგრამ ხალხთან ურთიერთობისას სახელმწიფოს ჯეროვნად ვერ ასიმბოლოებენ, განსხვავებით მანდარინებისგან, რომლებიც სახელმწიფოს სიძლიერისა და ლეგიტიმურობის ჭეშმარიტ სიმბოლოს წარმოადგენდნენ. მართლაც, ამერიკული საზოგადოების აზრი ბიუროკრატებზე მეტად უარყოფითია და მათი აზრით, სწორედ ბიუროკრატები არიან პასუხისმგებლები ხალხსა და მთავრობას შორის წარმოქმნილ სირთულეებზე. თუ ეს ასეა ამერიკის შეერთებულ შტატებში, რაღა უნდა ვთქვათ სხვა პრეზიდენტალისტური მმართველობის ქვეყნებზე, სადაც ბიუროკრატები მოხელეები არა თუ მანდარინებით, ფუნქციონირებითაც კი არ ჩაუნაცვლებიათ. დასკვნისათვის, როგორც პარლამენტმა, ისე პარლამენტალისტურმა ბიუროკრატებმა შეიძლება ბევრად უკეთესად მართოს ქვეყანა და გაამყაროს სახელმწიფოს ავტორიტეტი, ვიდრე დაქსაქსულმა სახელისუფლებო ორგანოებმა პრეზიდენტალისტური მმართველობის დროს.

2008 წლის ნოემბერი

ინგლისურიდან თარგმნეს საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკის მუცნიერების, კულტურისა და სამოქალაქო განათლების დეპარტამენტის პარლამენტის სამეცნიერო-საინფორმაციო უზრუნველყოფის განყოფილების თანამშრომლებმა რევაზ ელიზბარაშვილმა და გიორგი ჭკელიძემ.

ფრედ უორენ რიზი

ნაწილი 1: მოღერნიზმი და კონსტიტუციური დემოკრატია

თანამღეროვე მსოფლიოს დიდი იმპერიების (როგორც კომუნისტური, ისე კაპიტალისტურის) რღვევამ დასაბამი დაუდო ბევრი ახალი სახელმწიფოს წარმოშობას. მიუხედავად ადრინდელი ოპტიმიზმისა, რომ ისინი სწრაფად გახდებოდნენ მზარდი დემოკრატიის მატარებელნი, ბევრი მათგანი სუსტ ავტორიტარულ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბდა, რომელთაც საკუთარ ტერიტორიაზე ეფექტიანი მართვის უნარი არ შესწევთ (რ. ჯექსონი, „კვაზი-სახელმწიფოები“). იმ ანარქიულ ქაოსში, რომელიც ამგვარ სახელმწიფოებში დომინირებს, ძალაუფლებას ერთმანეთს ეცილებიან დაპირისპირებული ეთნიკური ჯგუფები და კრიმინალური ბანდები. იმისათვის, რომ დაიცვან მშვიდობა და, ასევე, საკუთარი უფლებები და პრივილეგიები, ყოფილი კოლონიური ბიუროკრატები ხშირად ამგვარ კრიზისულ სიტუაციებს სამხედროთა ხელმძღვანელობით ძალაუფლების ხელში ჩაგდებით პასუხობენ.

1 ა. თანამღეროვე ვითარება

არსებობს მზარდი დემოკრატიზაციის ნიშნები (ს. ჰანთინგტონი და ლ. დაიმონდი, „დემოკრატიის კონსოლიდაცია“) და იმ სახელმწიფოთა მზარდი რაოდენობა, რომელთაც იბრძოლეს უწესრიგობისა და ავტორიტარიზმის აღმოსაფხვრელად, რათა შეექმნათ (ან აღედგინათ) დემოკრატიული კონსტიტუციური მთავრობა. წარმატების რა პერსპექტივა გააჩნიათ ამ ახალწარმოქმნილ დემოკრატიებს? როგორ შეუძლიათ გარეშე დაინტერესებულ პირებს, დაეხმარონ დამწყები დემოკრატიული სისტემების ლიდერებს იმ მიმართულებით, რომ ამ უკანასკნელებმა მისდიონ დემოკრატიულ განვითარებას და შეინარჩუნონ ახალდაფრთიანებული დემოკრატიული ინსტიტუტები იმ ვითარებაში, როდესაც ეს ინსტიტუტები შეტევის სამიზნე

ხდება? რამდენადაა ამგვარი ქვეყნების ბედი განსაზღვრული მათი კონტროლის მიღმა მდგარი ძალებით? შესაძლოა თუ არა დაუშვათ, რომ პირველი პირები გაზრდიდნენ წარმატებული კონსოლიდაციისა და დემოკრატიული ინსტიტუტების შენარჩუნების პერსპექტივას, რომ იცოდნენ, თუ რა მუშაობს და რა არა მათს სიტუაციებში? უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ: აქვს თუ არა მნიშვნელობა, ეს ლიდერები სამართავად ძალაუფლების განაწილებაზე დამყარებულ კონსტიტუციურ წესრიგს ირჩევენ, როგორც ეს აშშ-ის მაგალითი გვიჩვენებს, თუ პარლამენტარიზმს, რომელიც ძალაუფლების შერწყმაზეა დაფუძნებული და რომელსაც დასავლეთ ევროპაში ვპოულობთ?

მე ყურადღებას გავამახვილებ ზოგიერთ ინსტიტუციონალურ ცვლადზე, რომელზედაც შესაძლოა გავლენა იქონიოს კონსტიტუციურმა არჩევანმა. ეჭვგარეშეა, რომ ბევრი არაინსტიტუციონალური ფაქტორი – როგორც საშინაო, ასევე საგარეო, მათ შორის: ეკონომიკური განვითარება, კულტურული ნორმები, გეოგრაფიული რესურსები და ისტორიული გამოცდილება – ასევე ფუნდამენტური მნიშვნელობისაა და ზემოქმედებს დემოკრატიის პერსპექტივებზე (ა. პუევორსკი). თუმცა, შესაძლოა უფრო იოლი იყოს პოლიტიკის, კანონებისა და თვით კონსტიტუციის განხორციელების არსებული პრაქტიკის შეცვლა, ვიდრე არაინსტიტუციონალური პარამეტრებისა. ჩვენ გვესაჭიროება, სულ მცირე, არაინსტიტუციონალური ფაქტორების შესახებ ინფორმაციისთვის ინსტიტუციონალურ ცვლადთა ანალიზის დამატება, რამაც დღევანდელ დღეს უკვე ფართო ყურადღება მიიპყრო.

რადგანაც მმართველობის ნებისმიერი კონსტიტუციური სისტემის ძირეული ფორმა განსაზღვრავს სხვა ქმედით ინსტიტუციონალურ ცვლადთა რაოდენობას, მე ყურადღებას გავამახვილებ პარლამენტარიზმისა და პრეზიდენტალიზმის იმ დადებით თუ უარყოფით მხარეებზე, როგორც ისინი ზემოქმედებენ ნებისმიერი რეჟიმის სიძლიერეზე, რათა გადაიჭრას ის ძირეული პრობლემები, რასაც წარმოშობს **მოდერნიზმი** და ის, რასაც მე მოდერნიზმის სამ უმნიშვნელოვანეს ასპექტად მივიჩნევ: **ინდუსტრიალიზმი, ნაციონალიზმი** და **დემოკრატია**. მოდით, ჯერ გავიგოთ თანამედროვე ორგანიზაციების (მათ შორის სახელმწიფოს) ძირეული სტრუქტურული თვისებები და შემდგომ განვიხილოთ მოდერნიზმის ეს ტრიადა. მოგვი-

ანებით ეს საშუალებას მოგვცემს, დავინახოთ, თუ როგორ ზემოქმედებს სხვადასხვა ინსტიტუციონალური მოდელები თანამედროვე სახელმწიფოთა უნარზე, გადაჭრან თავიანთი აქტუალური პრობლემები.

1ბ. თანამედროვე ორგანიზაციები

ის, რაც თანამედროვე მმართველობის არსებით ნიშნად მიმანია, – ესაა სტრუქტურული კავშირი ორ ძირითად კომპონენტს შორის (როგორც სახელმწიფო, ისე არასახელმწიფო ორგანიზაციებში), როგორცაა **დამფუძნებელი სისტემა** (constitutive system), რომელიც, თავის მხრივ, არჩევით კრებას (elected assembly) [1] ემყარება და **მმართველობითი (ბიუროკრატიული) ქვესისტემა**, რომელიც პასუხისმგებელია იმ პოლიტიკის დანერგვაზე, რაც ამ დამფუძნებელი სისტემითაა ნებადართული. თანამედროვე დემოკრატიული სისტემები (და მართლაც, ყველა თანამედროვე ასოციაცია ანუ თვითმმართველობითი ორგანიზაცია) დამფუძნებელ სისტემას ბიუროკრატიასთან აკავშირებს, რის სიმბოლოს ვხვდებით ჩინური კლასიკური ფილოსოფიის „ინ-იან“ ნიშანში.

აღნიშნული პირველი კომპონენტი პოლიარქიულია ანუ წარმომადგენლობითი: ნებისმიერ თანამედროვე ორგანიზაციაში მისი დამფუძნებლები (მოქალაქეები, წევრები) ფორმალურად წარმოდგენილნი არიან არჩევით კრებაში, რომლის ხელმძღვანელი ასევე არჩეულია. მეორე კომპონენტი იერარქიულია ანუ მმართველობითი (მენეჯერული), სადაც თანამდებობის პირი ზემოდან მართავს მთელს. ეს, რა თქმა უნდა, „ტრადიციული“ ანუ „წინარემოდერნული“ მართვის ძირითადი ფორმაა, რომელიც, ჩვეულებრივ, მონარქიულად მიიჩნევა. მისი ლეგიტიმურობა ზებუნებრივ ძალებს ეფუძნებოდა, რომელიც სამეფო რიტუალებისა და მსხვერპლშეწირვის აქტების გავლენით საყოველთაო კეთილდღეობისა და დღეგრძელობის მომტანად მიიჩნეოდა.

თავის განვითარებულ ფორმებში მონარქიული მმართველობა საჯარო ადმინისტრაციის ბიუროკრატიული სტრუქტურებით იქნა განმტკიცებული, რაც მმართველებს ანიჭებდა უფლებას, ებატონათ მოსახლეობაზე და განეგოთ რესურსები (ფინანსური, სამხედრო, სულიერი), რაც ძალაუფლების შე-

ნარჩუნების სურვილით იყო ნაკარნახევი. მხოლოდ რამდენიმე მონარქიული სისტემა გადარჩა, სადაც ხელისუფლების ასეთი სტრუქტურები არსებობს. ისინი ახლაც არსებობენ, მაგრამ მათი კონსტიტუციური სტრუქტურა არამოდერნულია.

მმართველობის დემოკრატიული (პოლიარქიული) ფორმები წინარემოდერნულ საზოგადოებებშიც არსებობდა, მაგრამ, როგორც წესი, მცირე მასშტაბით. საგარაუდოდ, ყველა საკვების შემგროვებელი (პრიმიტიული) საზოგადოება, მრავალი ათასწლეულის განმავლობაში სახელმწიფოების შექმნამდე, პოლიარქიულად იყო ორგანიზებული. ასეთი საზოგადოებები კვლავ აგრძელებენ არსებობას თანამედროვე მსოფლიოს პერიფერიაზე, განსაკუთრებით ზოგიერთ „აბორიგენ“ მოსახლეობაში.

მიუხედავად იმისა, რომ წინარემოდერნულ საზოგადოებებშიც შესაძლებელია ვიპოვოთ სხვადასხვაგვარი შუალედური საფეხური, რომელიც ორგანიზაციის პოლიარქიულ და იერარქიულ პრინციპებს აერთიანებს, შედგენილი ფორმატის (დამფუძნებელი სისტემა პლუს ბიუროკრატია) სრულყოფა და ფორმალური ინსტიტუციონალიზაცია არსობრივად მოდერნულია და ის როგორც სახელმწიფო, ისე არასამთავრობო ასოციაციებში თითქმის ყველგანაა გავრცელებული. ზოგიერთ სახელმწიფოში ამ შედგენილი ფორმატის ერთი ან მეორე კომპონენტი კომპრომეტირებულია და მხოლოდ ქაღალდზეა დატანილი. ხშირად იგი იღებს ავტორიტარული რეჟიმის ფორმას, სადაც მმართველი ჯგუფი საჯაროდ აცხადებს ფორმალურ „ქარტიას“, რომელიც რეალურად არ სრულდება. ჩემი აზრით, როგორც საჯარო, ისე კერძო დემოკრატიული ორგანიზაციების ფორმალური რეკვიზიტები ფართოდაა ცნობილი, თუმცა შესაძლოა, ის სულაც არ იყოს ქმედითი. სახელმწიფო (და სხვა ორგანიზაციები) შესაძლოა იმ ხარისხით მივიჩნიოთ მოდერნულ დემოკრატიებად, როგორადაც მათ ესმით და ნერგავენ ზემოსხენებულ შედგენილ ინსტიტუციონალურ სტრუქტურას. ნათელია, რომ ბევრი თანამედროვე სახელმწიფო არ წარმოადგენს მოდერნულ დემოკრატიებს – ანუ შესაძლოა მათ ამ პრინციპებზე მხოლოდ ილაპარაკონ, ისე რომ იგი პრაქტიკაში არ ამოქმედონ.

1გ. ალტერნატივა: პარლამენტარიზმი და პრეზიდენტალიზმი

ზოგიერთი მნიშვნელოვანი გამონაკლისის გარდა, ყველა თანამედროვე დემოკრატიული ორგანიზაცია შეიძლება დახასიათდეს, როგორც **პრეზიდენტალისტური** (presidentialist) ან **პარლამენტარისტული**, რომელიც დამყარებულია იმ ფუნდამენტურ წესზე, რაც მთავრობის მეთაურს აკავშირებს დამფუძნებელ სისტემასთან. პრეზიდენტალისტური ფორმა პირველად აშშ-ში ჩამოყალიბდა. მან მონარქები ჩაანაცვლა პრეზიდენტებით, რომლებიც დადგენილი ვადით ირჩეოდნენ. პრეზიდენტებს ეპყრათ ძალაუფლება (ნომინალური მაინც) სამთავრობო ბიუროკრატის სამართავად.

იმავედროულად, „ძალაუფლების დანაწილების“ პრინციპის საფუძველზე პრეზიდენტთან შეიქმნა არჩევითი კრება. ეს პრინციპი წარმოდგენილია ყველა საპრეზიდენტო სისტემაში – მე ვიყენებ „პრეზიდენტალიზმს“ „საპრეზიდენტოს“ მაგივრად, რადგანაც ბევრ საპარლამენტო რეჟიმს ასევე ჰყავს პრეზიდენტი და ადვილია მათი ერთმანეთში აღრევა. მიუხედავად ამისა, „პრეზიდენტალიზმს“ მე არ ვაიგივებ „იმპერიულ პრეზიდენტობასთან“, რომელმაც ასევე მიიღო „პრეზიდენტალიზმის“ მნიშვნელობა. გაურკვეველობა თავიდან რომ ავიცილოთ, მე ხშირად ვიყენებ ტერმინ „ძალაუფლების დანაწილებას“ იმ სისტემის ტიპის დასახასიათებლად, რომელსაც ვგულისხმობ.

ამის საპირისპიროდ, საპარლამენტო სისტემებში ჭარბობს დამაბალანსებელი წესი, რაც აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლებათა შერწყმის საფუძველზე ქმნის გარკვეული სახის კაბინეტს. ამ კაბინეტსა და მის ლიდერს, პრემიერ-მინისტრს, ხელისუფლებაში დასარჩენად საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერა ორი ძირითადი მიზეზით ესაჭიროება. რადგანაც დამფუძნებელი სისტემა ასეთ რეჟიმებში **შერწყმულია**, ანუ თანამდებობის პირი ანგარიშგაღებულად არჩეული კრების წინაშე და შესაძლებელია მისი ფარული კენჭისყრით განთავისუფლება, ამ ორ შტოს ურთიერთობაში ჩიხური სიტუაციის აცილება ადვილად შესაძლებელია. მეტიც, ბიუროკრატიაზე კონტროლი იზრდება ძალაუფლების შერწყმით – ოფიციალური პირები არ არიან პასუხისმგებელნი ხელისუფლების მრავალი ცენტრის წინაშე. ეს ნიშნავს იმას, რომ მათ შეუძლიათ უფრო ეფექტიანი ადმინისტრირება

და იმასაც, რომ ისინი შეიძლება უფრო ეფექტიანად გაკონტროლდნენ.

იმის მტკიცების გარეშე, რომ პარლამენტარიზმი პრეზიდენტალიზმზე ნაკლებადაა თუ მეტად დემოკრატიული, ან, რომ ის ყველა შემთხვევაში „უკეთესი“ სისტემაა, აშკარაა, რომ პარლამენტარიზმი, როგორც მართვის დემოკრატიული ფორმა, უფრო დიდხანს ძლებს, ვიდრე პრეზიდენტალიზმი. იმ 135 ქვეყნის სტატისტიკური ანალიზის საფუძველზე, რომელსაც ყოველწლიურად აკვირდებოდნენ 1950-დან 1990 წლებამდე, პუეორსკიმ და მისმა თანაშემწეებმა დაასკვნეს, რომ „საპარლამენტო სისტემები უფრო ხანგრძლივად არსებობენ, ვიდრე საპრეზიდენტო სისტემები...“. [2] ეს მიგნება აძლიერებს ჩვენს მიერ გამოთქმულ ადრეულ დასკვნებს.

აშშ-ში საპრეზიდენტო სისტემის მდგრადობა შესაძლოა აიხსნას იმ მრავალი სპეციფიკური ნიშნით, რომლებიც სხვა საპრეზიდენტო სისტემებში არ გვხვდება.

1დ. სისტემის შეცვლა

ფუნდამენტურ რეფორმებს ხშირად გააფთრებით ეწინააღმდეგებიან, რადგანაც მმართველობის ნებისმიერ სისტემაში დაფუძნებული სტრუქტურებისა და პრაქტიკების ბენეფიციარები, როგორც წესი, ყველაფერს აკეთებენ, რომ ეს სტრუქტურები დაიცვან ამგვარი ცვლილებებისაგან. ამ „გორდიას კვანძის“ გადაჭრის სავარაუდო გზა, შესაძლებელია, პრეზიდენტალიზმიდან პარლამენტარიზმზე გადასვლა იყოს. სამწუხაროდ, ეს გადასვლა ასევე რთულია განსახორციელებლად. ფაქტობრივად, ძნელია გაიხსენო რომელიმე ამგვარი წარმატებული შემთხვევა: როდესაც ბრაზილიამ პარლამენტარიზმი პლებისციტზე გაიტანა ასარჩევად, ის ვერ გავიდა.

ამჟამად ფილიპინებში განახლდა ბრძოლა პრეზიდენტალიზმის პარლამენტარიზმით შესაცვლელად, რომელსაც, როგორც მგონია, წარმატების შანსი არ გააჩნია. პრეზიდენტალიზმის პარლამენტარიზმით შეცვლის ადრინდელ და უფრო სერიოზულ მცდელობას მოჰყვა 1973 წელს იმჟამინდელ პრეზიდენტ ფერდინანდ მარკოსის მიერ ძალაუფლების ხელში ჩაგდება. ნომინალურად წარმატებული იყო ნიგერიის

პირველი რესპუბლიკის პარლამენტარიზმის გარდაქმნა მეორე რესპუბლიკის პრეზიდენტალიზმად. რადგანაც ორივე „ექსპერიმენტი“ სამხედრო გადატრიალებით დამთავრდა, ეს ძნელად თუ შეიძლება ჩაითვალოს გამონაკლისად. ყველაზე ადრინდელი ისტორიული შემთხვევა, ალბათ, საფრანგეთისაა, სადაც ლუი ნაპოლეონის არჩევით მეორე რესპუბლიკას ჩაეყარა საფუძველი. ნაპოლეონი ჯიქურად ეწინააღმდეგებოდა ქვეყნის კანონმდებლობას, რამაც საფრანგეთი ჩიხურ სიტუაციაში შეიყვანა. ეს სიტუაცია მას მერე დაიძლია, რაც პრეზიდენტმა ძალაუფლება ხელში ჩაიგდო და დააფუძნა მეორე იმპერია. მესამე რესპუბლიკა, რომელიც საპარლამენტო იყო და გაცილებით დიდხანს გასტანა, წარმოიშვა მონარქიის კვდომის შედეგად და არა პრეზიდენტალიზმის შეცვლით.

ჩემი დასკვნით, ყველა თანამედროვე დემოკრატია (როგორც პრეზიდენტალისტური, ასევე პარლამენტარისტული) მომწვედელია იმ საბაზისო ფორმაში, რომელიც მათ თავდაპირველად მიიღეს (რამდენიმე გამონაკლისის გარდა). ამ არჩევანს ისტორიულ ძალთა ორი სხვადასხვა მიმართულება განსაზღვრავს: პირველია დასავლეთში **მოდერნიზმის** აღმოცენება, მეორე კი – **მოდერნიზაციის** თანამედროვე პროცესების გამჭოლ მოდერნიზმის შემდგომი გლობალიზაცია. ამ ორ საფეხურს შორის მკვეთრი ხაზის გავლება ქრონოლოგიურად შეუძლებელია, თუმცა, მოდერნიზმის აღმოცენება თან სდევდა თანამედროვე სახელწიფოების წარმოშობას, განსაკუთრებით მე-19 ს. განმავლობაში; მოდერნიზმის გლობალიზაცია კი განხორციელდა იმ სახელმწიფოებში, რომლებიც მეოცე საუკუნეში თანამედროვე იმპერიების რღვევის შედეგად წარმოიშვა.

ზემოთ ნათქვამი რომ შევაჯამოთ, სახელმწიფოებმა, რომლებიც პრემოდერნული იმპერიების რეკოლუციური გახლეჩის შედეგად შეიქმნა, როგორც ეს მოხდა აშშ-სა და ლათინური ამერიკის უმრავლეს ქვეყანაში, აირჩიეს პრეზიდენტალიზმი. ეს იყო გზა მეფეთა შეცვლისა, რომლებიც იმ დროს ერთდროულად წარმოადგენდნენ როგორც სახელმწიფოს, ისე მთავრობის მეთაურებს. პირიქით, სისტემებს, რომლებიც ჩამოყალიბდნენ სამეფო ხელისუფლებისა და მზარდ სამოქალაქო ძალას შორის ხანგრძლივი ბრძოლის შედეგად, შეეძლოთ აეძულებინათ მეფეები, დაეთმოთ მართვის უფლება

მეფობის უფლების შენარჩუნებით. ამ ევოლუციური პროცესის საფუძველზე მთელ ევროპაში აღმოცენდა პარლამენტარიზმი.

ამის საპირისპიროდ, მოდერნიზაციის პროცესის მიმდინარეობისას, იმპერიების რღვევის შედეგად წარმოშობილი სახელმწიფოები მიდრეკილნი იყვნენ მიეღოთ ის კონსტიტუციური ფორმა, რომელიც მანამდე ამ იმპერიებში არსებობდა. ამ რიცხვში არ შედის ის სახელმწიფოები, სადაც ხელისუფლებაში ხანგრძლივი რევოლუციური ბრძოლის შემდეგ მივიდნენ და სადაც კომუნისტური პარტიის გავლენით ერთპარტიული სისტემები დაფუძნდა. თუმცა კი იქ, სადაც დამოუკიდებლობას მიაღწიეს, იმპერიული ხელისუფლების წარმომადგენლებს, როგორც წესი, მათი მემკვიდრეებისთვის უნდა „ერჩიათ“ მიჰყოლოდნენ თავიანთ მაგალითს. როდესაც (როგორც ხშირად ხდება) ასეთი ჩანასახოვანი დემოკრატიები ირღვეოდა და სამხედრო-ბიუროკრატიული წესრიგი მყარდებოდა, ვინმეს შეეძლო ევარაუდა, რომ უფრო გამოცდილი ადგილობრივი ლიდერი შეიძლება თავისი ავტოკრატიული ელიტის დარწმუნებას, რომ ძალაუფლება მოცემულ სიტუაციაში უფრო შესაფერისი დემოკრატიული მმართველობისთვის დაეთმო. მიუხედავად ამისა, საზოგადოდ (ნიგერია თვალშისაცემი გამონაკლისია), სამხედრო მმართველები, რომელთაც საბოლოოდ დათმეს ძალაუფლება, გააკეთეს ეს იმგვარად, რომ აღადგინეს კონსტიტუციური *status quo ante*.

ჩემი აზრით, მას შემდეგ, რაც ძირითადი კონსტიტუციური არჩევანი გაკეთებულა, დემოკრატიული მმართველობის გადარჩენისათვის პარლამენტარიზმის პრეზიდენტალიზმზე აშკარა უპირატესობის მიუხედავად, ქვეყნებმა, რომლებმაც პრეზიდენტალიზმით დაიწყეს, თითქმის ვერასოდეს მოახერხეს პარლამენტარიზმზე წარმატებული გადასვლა. ამით მე პრეზიდენტალიზმის პარლამენტარიზმით შეცვლის მხარდასაჭერად არანაირ რეკომენდაციას არ ვიძლევი. მეტიც, ჩემი აზრით, ჩვენ უნდა გავიაზროთ ის, თუ როგორ ძალუქს ნებისმიერ კონსტიტუციურ დემოკრატიას, აღებული მისი თავდაპირველი ფორმით, აარჩიოს ინსტიტუციონალური არჩევანიდან ის ფორმა, რომელიც დემოკრატიას ყველაზე უფრო მეტად მისცემს საშუალებას, შენარჩუნდეს მისთვის დამახასიათებელ განსაკუთრებულ სიტუაციებში. თუმცა იმისათვის, რომ გატარდეს ნებისმიერი ასეთი ცვლილება ან რეფორმა, საჭიროა იმ ძირეულ

პრობლემათა გაგება, რომელთა წინაშეც დგას ყველა მოდერ-
ნული სახელმწიფო, საპირისპიროდ იმ პრობლემებისა, რაც
ერთი წინარემოდერნულ რეჟიმებს. თითოეული ეს პრობლემა
უპირისპირდება მოდერნულ მმართველობებს ცვლილებათა
ახალი ტენდენციებით, რაც საპარლამენტო რეჟიმებს, ვეჭვობ,
შეუძლია უფრო იოლად შეეგებონ, ვიდრე პრეზიდენტალის-
ტურ მმართველობებს. ამ მტკიცების შესამოწმებლად ჩვენ
ნათელი წარმოდგენა უნდა გაგვანდეს მოდერნიზმის ძირი-
თად ნიშნებსა და იმ ცვლილებებზე, რომელთაც მოდერნიზმი
სთავაზობს ნებისმიერ თანამედროვე მმართველობას.

ნაწილი 2: მოდერნიზმი: „ინდ“ ტრიადა

„მოდერნიზმი“ ყველაზე უკეთ შესაძლებელია განისაზ-
ღვროს, როგორც ისტორიული პროცესი, რომელიც დასავ-
ლეთში დაახლოებით ბოლო სამი საუკუნის განმავლობაში
სამი ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებული ძალის საფუძ-
ველზე განვითარდა. ესენია: **ინდუსტრიალიზმი**, **დემოკრატია**
და **ნაციონალიზმი**, რომელთაც მე მოვიანზრებ ერთობლიობა-
ში, როგორც „ინდ“ ტრიადას. საზოგადოდ, თითოეულ ამ ძა-
ლას ჩვენ აღვიქვამთ, როგორც დამოუკიდებელ პროცესს, რად-
განაც თითოეულს გააჩნია საკუთარი ისტორია და შეუძლია
თავისი საწყისები და ევოლუცია დამოუკიდებელ ძალებამდე
მიაკვლიოს. ეს ტენდენცია ძლიერდება იმით, რომ ჩვენ გამ-
ოყვოფთ აკადემიურ დისციპლინებს, რაც უადვილებს ეკონო-
მისტებს, ფოკუსირება მოახდინონ ინდუსტრიალიზმზე, სოცი-
ოლოგებს – ნაციონალიზმზე, ხოლო პოლიტიკურ მეცნიერებს
– დემოკრატიაზე. ამასთანავე მიმანია, რომ თითოეული მათ-
განი სხვებზეა დამოკიდებული და მათ იმ ზომით აძლიერებს,
რა ზომითაც ჩვენ გვესაჭიროება ინტერდისციპლინური პერ-
სპექტივის მიღება, რათა გავიგოთ მოდერნიზმი, როგორც ერ-
თეული კომპლექსი ან სინდრომი. [3]

ინდუსტრიალიზმი, ნაციონალიზმი და დემოკრატია,
როგორც მოდერნიზმის ძირითად კომპონენტებს შორის ურთ-
იერთმიმართება შეიძლება შევადაროთ თმის ნაწნავს, რომლის

ცალკეულ კულულს დამოუკიდებელი არსებობა გააჩნია. როცა კულულები დაწნულია, იგი ქმნის ერთობლიობას, რომელიც უფრო ძლიერია და თვალსაჩინო, ვიდრე მისი რომელიმე შემადგენელი ნაწილი. სამივე კულული მოქმედებს, როგორც მმართველობის სხვადასხვა ფორმებზე მოქმედი ძალები, საპრეზიდენტო და საპარლამენტო სისტემების ჩათვლით, მაგრამ ჩვენ თითოეული მათგანი ისტორიულ პერსპექტივაში ცალკე უნდა გავიაზროთ.

ჩვენ ასევე ერთმანეთისაგან ისტორიულად უნდა განვასხვავოთ მოდერნიზმის ფორმირების საფეხურები – ძალები, რომელთაც წარმოშვეს თითოეული ასპექტი – და მათი თანამედროვე მნიშვნელობები, როგორც მსოფლიოს მამოძრავებლები, რომელთაც წარმოშვეს ის, რასაც დღეს უწოდებენ „**გლობალურ სოფელს**“ (*global village*). გამომგონებლობისა და ევოლუციის ისტორიული დინამიკა ბევრი ნიშნით განსხვავდება გავრცელებისა (*dissemination*) და „რეპროდუქციის“ თანამედროვე პროცესებისაგან : პირველი წარმოშობს მოდერნიზმს, მეორე – მოდერნიზაციას.

მოდერნიზმი წარმოშობს თანამედროვე სახელმწიფოებს, სადაც ყოველი „ინდი“ ტრიალის პროცესი ერთმანეთშია გადანასკვეული. ამის საპირისპიროდ იქ, სადაც მოდერნიზმის აღნიშნული სამი მიმართულება ხშირად ერთმანეთისაგან ცალკევეზულად წარმოგვიდგება, მოდერნიზაციამ მიგვიყვანა კვაზი- და დიქტატორულ სახელმწიფოებად. მიუხედავად იმისა, რომ ჩვენ მოდერნიზაციას ვუყურებთ, როგორც კეთილი ნების აქტს, რომლითაც ყოფილი იმპერიები კოლონიებს ესმარებიან, სინამდვილეში მოდერნიზაციამ დასაბამი მისცა და უკვე შეცვალა დამოუკიდებელი ხალხების ცხოვრება იმპერიულ კოლონიებში იმაზე დიდი ხნით ადრე, ვიდრე ისინი „გათავისუფლდებოდნენ“. უბრალო ენით რომ ვთქვათ, მოდერნიზმი უცბად არ ჩავარდნილა ყოფიერებაში და მისი ფორმები მუდმივად იცვლებოდა. შესაბამისად, ჩვენ უნდა ვიცოდეთ ეს ეტაპები, თუმც კი მე შევეხები მხოლოდ **გვიანდელ მოდერნიზმს**, რომელშიც მოდერნიზმის თანამედროვე ფორმებსა და პრობლემატიკას მოვიაზრებ. მე უფრო მივაკუთვნებ მას **პოსტ-მოდერნს**, ტერმინს, რომელიც მოდერნიზმის დასასრულსა და საქმეთა ვითარების გაურკვეველ ცვლას აღნიშნავს.

მნიშვნელოვანია იმის ცოდნა, რომ **წინარემოდერნული** იდეები და ინსტიტუტები ყველგან განაგრძობენ არსებობას, მაშინ როდესაც მოდერნიზმი იზრდება და წარმოშობს ახალ ფორმებსა და გამოყენების სახეობებს. წინარემოდერნული ფენომენი უფრო თანამედროვე იმპერიების რღვევის შედეგად წარმოშობილ სახელმწიფოებშია თვალშისაცემი, ვიდრე თვით ამ იმპერიებში. ამ უკანასკნელს მე გუწოდებ **მეტროპოლიას**, რადგანაც მისთვის შესაფერისი ტერმინი არ არსებობს. როდესაც ჩვენ დავდივართ, ვლაპარაკობთ, ვცეკვავთ, ეკლესიაში დავდივართ, გვიყვარს, გვყავს შეილები და ვასაფლავებთ ჩვენს გარდაცვლილებს, იმ ქმედებებს ვახორციელებთ, რაც ანტიკურობიდან შემორჩა და აგრძელებს ჩვენი ცხოვრების ფორმირებას როგორც მეტროპოლიებში, ასევე სხვაგან. მოდერნიზმი შეიძლება შევადაროთ ნამცხვარზე შაქრის პუდრის მოყრას, რომელიც მართალია გაურკვეველს ხდის, მაგრამ ძირეულად არ ცვლის იმას, რაც ქვეშაა.

უნდა აღინიშნოს, რომ შაქრის პუდრი ხშირად ატკობს ნამცხვარს, თუმცა მას შეუძლია ნამცხვრის გაფუჭებაც. ჩვენ უნდა გაავაცნობიეროთ მოდერნიზმის სხვადასხვაგვარი შედეგები, რომლებიც, როგორც წესი, ყოველთვის იყო როგორც სასურველი, ასევე არასასურველი, როგორც პოზიტიური, ასევე ნეგატიური. ჩვენ ისე ხმამაღლა ვადიდებდით მოდერნიზმის მიღწევებსა და სარგებელს, რომ ვერ უნდა გაგვეგო იმ ადამიანთა საყვედურები, ვინც მოდერნიზმის ფასი მწარედ გამოსცადა.

რადღა თქმა უნდა, მოდერნიზმის უდიდეს მიღწევებს ჰქონდა თავისი ტრაგიკული შედეგებიც – ამ ორ ასპექტს ჩვენ ერთმანეთისაგან ვერ გამოვაცალკევებთ. ამასწინანდელი ავიაკატასტროფები ამ კავშირის სიმბოლოს გამოხატავს: ინდუსტრიული რევოლუციის ტექნოლოგიური და სამეცნიერო მიღწევების გარეშე ჩვენ ვერ შევძლებდით დღეს მსოფლიოს ერთი ადგილიდან მეორემდე ასე სწრაფად ფრენას. მაგრამ ამავე დროს, ყოველთვის, როდესაც თვითმფრინავში ვსხდებით, ჩვენ ასევე იმ შესაძლებლობის წინაშე ვდგავართ, რომ თვითმფრინავში მსხდომი ყოველი ადამიანი შესაძლოა უეცრად დაიღუპოს ძრავის გაუმართაობის ან ტერორისტის ბომბის გამო. როდესაც ჩვენ მოდერნიზმის პოზიტიურ და ნეგატიურ ასპექტებს განვიხილავთ, ეს შესაძლოა დაგვეხმაროს

მის სასურველ – **ორთომოდერნულ** ასპექტსა და ნეგატიურ – **პარამოდერნულ** შედეგებს შორის გარჩევაში.

მოდერნიზმის შესახებ თანამედროვე დებატების უმეტესობაში, როგორც ჩანს, იგულისხმება, რომ ჩვენ შეგვიძლია მოდერნიზმი თავიდან ავიცილოთ ან მის ზღვარს გავცდეთ. მე ვფიქრობ, რომ ეს მისაღები აზრია. მოდერნიზმი უნდა არსებობდეს, ჩვენ უნდა ვისწავლოთ მასთან ერთად ცხოვრება და გავაკეთოთ ყველაფერი მის გასააზრებლად და მისი დამდუპველი შედეგების დასაძლევად: რეტროსპექტულად ჩვენ ორთომოდერნისტულ პოზიტიურ ასპექტებზე გავამახვილეთ ყურადღება, მაგრამ დღეს ჩვენ გავხდით მის პარამოდერნულ ასპექტებში უფრო ჩახედული. ეს არ ნიშნავს, რომ მოდერნიზმი იყო მხოლოდ მითი, ან რომ ის დასრულდა. პირიქით, მე ვფიქრობ, რომ ჩვენ უნდა დაუპირისპირდეთ ამ პარამოდერნულ ცხოველს და შევძლოთ „ამ დრაკონის მოთვინიერება“. სხვა საქმეებთან ერთად ჩვენ უნდა შევქმნათ მართვის ინსტიტუტები, რომლებიც დაგვეხმარება პარამოდერნიზმის გაგებასა და მის გამოყენებაში, ორთომოდერნის ცოდნისა და ტექნოლოგიის მოშველიებით.

დასასრულ, ჩვენ ხშირად ვიყენებთ **მოდერნიზმს** იმ მენტალურ ხატებსა თუ ფილოსოფიურ ცნებებზე სასაუბროდ, რომელთაც თავისი წვლილი შეაქვთ მოდერნიზმსა და მოდერნიზაციაში და გამომდინარეობს მათგან. ეს მოიცავს ჩვენი კონცეპტუალური სტრუქტურის ძირითად ფასეულობებსა და ნორმებს: სეკულარიზმს, ინდივიდუალიზმს, კომუნიტარიანიზმს და ა.შ. ეს თემა აქტუალურია და დამაინტრიგებელი, მაგრამ ჩვენ მას აქ არ შევხებით. [4]

შენიშვნები

[1] იმისათვის, რომ გავიგოთ, თუ როგორ ურთიერთქმედებს საჯარო რეპრეზენტაციის ძირეული სტრუქტურის ნაწილები ერთმანეთთან და ასევე, თუ როგორ ზემოქმედებს მთელი ეს სისტემა გარემოზე, ნებისმიერ თანამედროვე ორგანიზაციაში ეს სტრუქტურა მის მთლიანობაში უნდა აღვიქვათ. სამწუხაროდ, ჩვენ არ გვაქვს ამ კომპლექსური სისტემისათვის ჩამოყალიბებული ტერმინი. მე შემოვიტანე ტერმინი – ე. წ.

დამფუძნებელი სისტემა და მეოთხედ საუკუნეზე მეტია, რაც იგი გამოიყენება. ნებისმიერი დამფუძნებელი სისტემის გული შედგება **არჩევითი კრებისაგან**, რომლის წევრები, განსაზღვრების თანახმად, „არჩეულ“ უნდა იქნან **საარჩევნო სისტემის** მიხედვით. იგი მოიცავს **პარტიულ სისტემასაც**. ხმის მისაცემად აუცილებელია ამომრჩევლების არსებობა. ამ სისტემაში შედის მთავრობის მეთაური, რომელიც ამომრჩევლების მიერ პირდაპირ თუ არაპირდაპირ აირჩევა. სახელმწიფოს მეთაურის ოფისი შესაძლოა იყოს დამფუძნებელი სისტემისაგან დამოუკიდებელი ან მის ნაწილს წარმოადგენდეს.

არსებობს დამფუძნებელი სისტემის სამი ძირითადი ტიპი. ზოგში მეთაური განსაზღვრული ვადითაა არჩეული. ესაა მმართველობა, რომელიც წარმოშობს „ხელისუფლების დანაწილების“ პრინციპს (**პრეზიდენტალიზმი**). სხვა ტიპებში შესაძლოა მეთაური კრების მიერ თანამდებობიდან განთავისუფლდეს მაშინვე, როგორც კი წამოიჭრება მნიშვნელოვანი პოლიტიკური უთანხმოება. ეს ქმნის **საპარლამენტო სისტემებს**. როდესაც მმართველ პარტიას არ ჰყავს ოპოზიცია, მეთაური შეიძლება ამ პარტიის ხელმძღვანელობამ აირჩიოს – ასე იქმნება **ერთპარტიული კონსტიტუციური სისტემა**, ისეთი, როგორსაც ვხვდებით კომუნისტური იდეოლოგიის სახელმწიფოებში.

წესები, რომლითაც რეგულირდება წარმომადგენლობითი ფუნქციები, ჩვეულებრივ, მოცემულია წესდებაში, რომელსაც ხშირად არასწორად ეწოდება „კონსტიტუცია“. ჩემს სიტყვათხმარებაში, ნებისმიერი ორგანიზაციის ან რეჟიმის ფუნდამენტური პრინციპები გაიგივებულია მის **კონსტიტუციასთან** და ამგვარ რეჟიმებს შესაძლოა ჰქონდეთ ან არც ჰქონდეთ წესდება – როგორც ეს გვაქვს ბრიტანეთის „დაუწერელ კონსტიტუციაში“. რამდენიმე კოლეგამ მიიღო ტერმინი „დამფუძნებელი სისტემა“ და, ამგვარად, მე კვლავაც მივიჩნევ მას მხოლოდ, როგორც ვარიანტს და მივიღებ რჩევებს უკეთესი ტერმინისათვის. ამასთანავე მგონია, რომ ეს ცნება მნიშვნელოვანია და მის გარეშე ჩვენ არ შეგვიძლია მართებულად გაგვიგოთ, თუ როგორ მუშაობს დემოკრატია და ასევე, ნათლად განვასხვავოთ ძირითადი კონსტიტუციური ფორმები.

[2] პუეორსკისა და სხვ. ანალიზი (1996) ყურადღებას ამახვილებს „...დემოკრატიული წყობის შენარჩუნებაში ეკონო-

მიკური ფაქტორების მნიშვნელობაზე. ...მდიდარ ქვეყანაში ერთხელ დამყარებულ დემოკრატიას, სავარაუდოდ, გადარჩენის უფრო მეტი შანსი აქვს“. მიუხედავად ამისა, „...დემოკრატიული სისტემები შეიძლება გადარჩნენ უღარიბეს ერებშიც კი, თუკი ისინი მოახერხებენ განვითარებას, შეამცირებენ უთანასწორობას, თუ საერთაშორისო ვითარება ხელსაყრელია და თუკი მათ აქვთ საპარლამენტო ინსტიტუტები...“. „...უღარიბეს ქვეყნებში არსებულმა საპარლამენტო სისტემებმა, მიუხედავად მათი სიმციფისა, შესაძლებელია თითქმის ორჯერ მეტად უფრო დიდხანს გაძლოს, ვიდრე საპრეზიდენტო დემოკრატიულმა სისტემებმა და ოთხჯერ მეტად, თუ ისინი ეკონომიკურად ვითარდებიან“. სტატისტიკა რომ მოვიშველიოთ, „...პრეზიდენტალიზმის პირობებში დემოკრატიული ცხოვრების სავარაუდო ხანგრძლივობა ოც წელზე ნაკლებია, მაშინ როდესაც პარლამენტარიზმის დროს იგი არის 71 წელი“.

ამ ავტორთა შეხედულებაში ეს მტკიცებები ითვალისწინებს ეკონომიკურ და საერთაშორისო კონტექსტს. მათი დასკვნით: „...დემოკრატიულ წყობათა გადარჩენა ეფუძნება ამ წყობათა ინსტიტუციონალურ სისტემებს. ...ის, რომ საპარლამენტო დემოკრატია უფრო დიდხანს და უფრო ფართო სპექტრის გარემოებებში ძლებს, ვიდრე საპრეზიდენტო დემოკრატია, აშკარაა“. რადგანაც ინდუსტრიულმა დემოკრატიულმა სისტემებმა, როგორც წესი, შეინარჩუნეს თავისი დემოკრატიული ინსტიტუტები, მაშინ როდესაც ახალშექმნილმა კვაზისახელმწიფოებმა, რომლებიც წარმოიშვნენ თანამედროვე იმპერიების რღვევის შედეგად, დემოკრატიული სისტემების შესაქმნელად სიღარიბისა და ავტოკრატის წინააღმდეგ იბრძოდეს, ეს მტკიცება სულაც არაა გასაკვირი.

თუმცადა ეს დასკვნები საჭიროებს იმ ფაქტით შეწონასწორებას, რომ საპრეზიდენტო დემოკრატიათა უმეტესობა მე-19 საუკუნის განმავლობაში დასავლეთ ნახევარსფეროში აშშ-ის ჰეგემონური გავლენის ქვეშ შეიქმნა. ამის საპირისპიროდ, მე-20 საუკუნეში ჩამოყალიბებულ ახალ დემოკრატიათა უმრავლესობამ, განსაკუთრებით მათ, რომელნიც თანამედროვე იმპერიების რღვევის შედეგად ჩამოყალიბდნენ, აიღეს საპარლამენტო ფორმა, რომელიც ირეკლავდა იმ კონსტიტუციურ ჩარჩოებს, რაც მათ მეტროპოლიებში არსებობდა. კრიტიკოსებმა შესაძლოა ამტკიცონ, რომ დასავლეთ ნახევარსფეროში

არსებული დემოკრატიების წინააღმდეგ ამერიკის იმპერიული გავლენა მოქმედებდა, მაშინ როდესაც მე-20 საუკუნის ახალმა სახელმწიფოებმა ევროპის ხელისუფლებების სხვადასხვანაირი ზეგავლენა გამოსცადეს. ბოლო ათწლეულის განმავლობაში კომუნისტური იმპერიის (სსრკ, იუგოსლავია) ნანგრევებზე გაჩნდა ახალი დემოკრატიები. რადგანაც ამ ქვეყნებში პრეზიდენტალიზმისაკენ ძლიერი ტენდენციები აშკარაა, ამ შემთხვევებმა შესაძლოა მომავალში განამტკიცოს ის პოზიციები, რომელიც დაიკავეს პუეგორსკიმ და მისმა თანაავტორებმა.

მიუხედავად ამისა, ყველა ამ შემთხვევაში, მე ხაზს გაუვსვამდი ადგილობრივი ბურჟუაზიის არარსებობას, როგორც ფუნდამენტურ მიზეზს, რის გამოც დემოკრატიულმა ინსტიტუტებმა ამ ახალშექმნილ სახელმწიფოებში წაიფორხილეს, საპირისპიროდ დასავლეთის სახელმწიფოებში დემოკრატიული სისტემების უფრო მძლავრი განვითარებისა. პუეგორსკიმ და სხვ. აღმოაჩინეს, რომ „...დემოკრატიის გადარჩენისათვის წარმმართველია ეკონომიკური ზრდა. მართლაც, რაც უფრო სწრაფად იზრდება ეკონომიკა, მით უფრო სავარაუდოა, გადარჩეს დემოკრატია“.

სამწუხაროდ, ეს ავტორები არ ამყარებენ მიმართებას ადგილობრივი ბურჟუაზიის (კაპიტალისტების) მხრიდან ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობის უნარსა და უცხოელი მეწარმეების საყოველთაო არსებობას შორის. ეს მეწარმეები კი აყვავდნენ იმპერიული მმართველობის ქვეშ, მაგრამ თავისუფლების ზრდასთან ერთად განიცადეს ნაციონალისტური, ანტიუცხოური ზეწოლა იმ ქვეყნებში, სადაც ვერ მოხერხდა ადგილობრივი ბურჟუაზიის დროული ჩამოყალიბება. ჩემი აზრით, ეკონომიკური ზრდისათვის მხოლოდ კაპიტალისტების ყოფნა არ არის საკმარისი – იმისათვის, რომ ეკონომიკური ზრდა დემოკრატიული ნიშნით განხორციელდეს, კაპიტალიზმი საჭიროებს მხარდაჭერას შესაბამისი სახელწიფო პოლიტიკითა და რეგულირებით. დასასრულ, ჩვენ უნდა დავუშვათ, რომ სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებულმა ინდუსტრიალიზაციამ შესაძლოა გამოიწვიოს ეკონომიკური ზრდა დემოკრატიული ინსტიტუტების გარეშეც, როგორც, სავარაუდოდ, ეს ჩინეთში ხდება.

პუეგორსკი და სხვ. არ ცდილობენ საპრეზიდენტო და საპარლამენტო სისტემების სახეობებს შორის ინსტიტუციონა-

ლური განსხვავების შესახებ საკუთარი დასკვნების შესაბამისი სტრუქტურული ცვლადების ანალიზით გამყარებას. ამის ნაცვლად ისინი ძირითადად ეყრდნობიან ხუან ლინცის მიერ ჩატარებულ ანალიზს, რომელშიც ხაზგასმულია პრეზიდენტალიზმის „winner-take-all“-ის ასპექტები, როდესაც ოპოზიციის ლიდერს არც კი ეძლევა ადგილი საკანონმდებლო ორგანოში. სამწუხაროდ, ავტორებს, როგორც ჩანს, არ ჰქონდათ შეხება ლინცის უახლეს და უფრო დეტალურ ანალიზთან, რომელიც ამ განსხვავებათა შესახებ მეტ ინფორმაციას იძლევა.

პუეგორსკი და სხვ. ასევე აღნიშნავენ, რომ „საკანონმდებლო უმრავლესობა უფრო ხშირია პრეზიდენტალიზმის ქვეშ, ვიდრე პარლამენტარიზმისა: დროის 57,9% პირველის, ხოლო 49,0% - მეორის შემთხვევაში... თუმცა უკიდურესი ფრაქციონალიზმი – სადაც ადგილების მესამედზე მეტს ვერც ერთი პარტია ვერ აკონტროლებს – უფრო ხშირია პრეზიდენტალისტური სისტემის დროს, ვიდრე საპარლამენტოსი...“. ამტკიცებს თუ არა პირველი სტატისტიკური მონაცემი პრეზიდენტალიზმის მეტ სიცოცხლისუნარიანობას, მაშინ როდესაც მეორე მონაცემი შესაძლოა აჩვენებდეს იმას, თუ რატომ აქვს ამ სისტემას უფრო ხანმოკლე არსებობა?

ჩემი აზრით, მხოლოდ აშშ-სა და სხვა პრეზიდენტალისტურ რეჟიმებს შორის მეტად სპეციფიკურ ინსტიტუციონალურ განსხვავებათა ანალიზს შეუძლია გაგვეცეს პასუხი ამგვარ კითხვებზე, დაგვეხმაროს, ავსხნათ სტატისტიკურ განსხვავებათა მიზეზები, და ნათელი მოჰფინოს მათს რელევანტურობას საპარლამენტო და პრეზიდენტალისტური რეჟიმების შედარებით პერსპექტივებთან. ამგვარი ახსნის გარეშე ასეთი სტატისტიკური შეფარდებები უფრო მეტ კითხვას ბადებს, ვიდრე პასუხებს იძლევა და სავარაუდოდ, მას ყურადღება გადააქვს უფრო მნიშვნელოვანი საკითხებიდან.

საბოლოოდ, პუეგორსკის მიდგომა ფოკუსირდება მხოლოდ კონსტიტუციურ სისტემაზე – ის არ ახსენებს **ბიუროკრატias**, როგორც პოლიტიკურ ძალას და საუბრობს **სამხედრო** მმართველობაზე, როგორც ცხოვრების აუხსნელ ფაქტზე, რომლის მნიშვნელობა მხოლოდ იმაში მდგომარეობს, რომ როდესაც სამხედრო მმართველები გადაწყვეტენ დემოკრატიული მმართველობის (ხელახლა) ჩამოყალიბებას, ისინი უპირატესობას ანიჭებენ პრეზიდენტალიზმს. პირიქით, როდესაც ყველა თან-

ამედროვე დემოკრატიული სისტემა განიხილება, როგორც კონსტიტუციური სისტემის გამაწონასწორებელი სტრუქტურა ბიუროკრატიასთან მიმართებაში, დანიშნული თანამდებობის პირების – სამხედრო ოფიცრებისა და საჯარო მოსამსახურეების ჩათვლით – სტატუსი, როლი და ინტერესები, რა თქმა უნდა, მხედველობაში მისაღებია. ჩემი დაკვირვებით, უკიდურესად ძნელია პრეზიდენტალისტური მმართველობის ქვეშ გყავდეს ბიუროკრატია, რომელიც საკმარისად ძლიერია იმისათვის, რომ საჯარო პოლიტიკა ეფექტიანად წარმართოს, თუმცა საკმაოდ მორჩილი იმისათვის, რომ მყიფე პრეზიდენტალისტური რეჟიმის მიერ გაკონტროლდეს. ჩემი აზრით, საპრეზიდენტო სისტემის პრობლემების ვერანაირი ანალიზი ვერ იქნება დამაჯერებელი, თუ იგი ამ ბიუროკრატიულ ფაქტორს არ გაითვალისწინებს.

[3] იგივე მისწრაფება **რედუქციონიზმისაკენ**, რომელსაც ჩვენ **დამფუძნებელი სისტემის** სეგმენტირებადღე მივყავართ, გვაიძულებს თანამედროვეობის ძირითადი კომპონენტები ცალკეულ ელემენტებად დავეყოთ. მეთოდი, რომლითაც ჩვენ ვყოფთ დამფუძნებელ სისტემას, ისე რომ ცალ-ცალკე ვახდენთ საკანონმდებლო ხელისუფლებებზე, პარტიებზე, საარჩევნო სისტემებსა და თანამდებობის პირებზე ფოკუსირებას, პოლიტიკური მეცნიერებისათვის გამოუსადეგარია. მოდერნიზმის გარდაქმნა „ინდ“ ტრიადის სხვადასხვა ელემენტად ირეკლავს სოციალური მეცნიერების პათოლოგიას – ადამიანებსა და მათ ქცევებზე დაკვირვების მაგივრად ჩვენ მათ სხვადასხვა ასპექტებს სხვადასხვა სოციალურ დისციპლინებს მივაწერთ.

მიუხედავად იმისა, რომ დიდ დროს ვუთმობთ **ინტერდისციპლინარული** კოოპერაციის მნიშვნელობის შესახებ ფუჭ საუბარს, ჩვენ ფაქტობრივად ჩვენი აკადემიური რესურსების მხოლოდ მცირე ნაწილს ვუძღვნით ინტერდისციპლინარულ პროგრამებს, ვინახავთ რა ლომის წილს უნიდისციპლინარული **დეპარტამენტებისათვის**. ნებისით თუ უნებლიეთ, ამგვარი რედუქციონიზმი ისე გვიბნელებს თვალებს, რომ ჩიხში მოექცა სოციალური მეცნიერების მისია – დაუპირისპირდეს სოციალურ პრობლემებს და გადაჭრან ისინი (პ. მანიკასი).

[4] ლატურის ბრწყინვალე წიგნი „ჩვენ არასოდეს ვიყავით მოდერნულები“ (1993) ეჭვქვეშ აყენებს თავად იმ იდეას,

რომ მოდერნიზმი არსებობს. მიმანია, რომ ეს პარადოქსი შესაძლოა გადაიჭრას, თუ ჩვენ განვასხვავებთ იმ კონკრეტულ ძვრებს, რამაც შეცვალა მსოფლიო გარემო, იმ მეთოდისაგან, რომლითაც ჩვენ ვიაზრებდით ან ვცდილობდით გაგვეგო, თუ რა მოხდა. ძვრებში იგულისხმება ინდუსტრიული რევოლუცია, ეთნიკური ნაციონალიზმის აღზევება და დემოკრატიასთან დაკავშირებული სტრუქტურული ცვლილებები, მაშინ როდესაც მეორე მოიცავს სეკულარიზმს, ინდივიდუალიზმს, კომუნიტარიანიზმსა და მსოფლიოს გაგების (ან ვერგაგების) მცდელობის სხვადასხვაგვარ გზებს.

მე ამ უკანასკნელი საკითხისადმი ლატურის ნაშრომს უაღრესად რელევანტურად მივიჩნევ. მიუხედავად იმისა, რომ იგი არ გეთავაზობს **მოდერნიზმის** ფორმალურ დეფინიციას, იგი წერს: „ჩვენ ხელახლა უნდა გავიაზროთ მოდერნიზმის დეფინიცია, ავხსნათ პოსტმოდერნიზმის სიმპტომი და გავიგოთ, რატომ აღარ ვუძღვნი სულსა და გულს დომინირებისა და ემანსიპაციის ორმაგ ამოცანას“. იმის ახსნის გარეშე, თუ რას გულისხმობს ლატური „დომინირებასა“ და „ემანსიპაციაში“ – და ისეთ მომიჯნავე ტერმინებში, როგორცაა „პურიფიკაცია“, „ტრანსლაცია“ და „ჰიბრიდიზაცია“ – შეუძლებელია მის ანალიზზე ნათელი წარმოდგენა შეგვექმნას. ლატური, მაგალითად, წერს: „როგორც კი ჩვენს ყურადღებას ერთდროულად წარვმართავთ პურიფიკაციასა და ჰიბრიდიზაციაზე, ჩვენ მაშინვე მთლიანად ვწყვეტთ მოდერნულ ყოფნას და ჩვენი მომავალი იწყებს შეცვლას. ამავე დროს, ჩვენ ვწყვეტთ მოდერნულ არსებობას...“.

მე ყურადღებას მივაპყრობ ლატურის ნაშრომს „მოდერნიზაციის“, „ანტიმოდერნიზმის“, „პოსტმოდერნიზმის“, „ნეომოდერნიზმისა“ და, როგორც ლატური უწოდებდა, „ნონმოდერნის“ თემაზე ლიტერატურის მომრავლების კონტექსტში (იხ. ჯ. ალექსანდერი). იმ მნიშვნელოვან ისტორიულ ცვლილებათა გათვალისწინებით, რომელსაც მე მოდერნულს ვუწოდებდი, სულაც არაა გასაკვირი, რომ იშვა ზღვა ფილოსოფიური და სპეკულაციური ნაშრომებისა, განკუთვნილი ამგვარი საკამათო ფენომენების ინტერპრეტირებისათვის და მასზე გავლენის მოსახდენად.

რაც უნდა ვიფიქროთ ამ თვალწარმტაც იდეებზე, ჩემი აზრით ჩვენ უნდა გავიაზროთ მოდერნიზმის მიერ წარმო-

შობილი კონკრეტული ისტორიული ცვლილებები. ჩვენ უნდა შევნიშნოთ ამ ცვლილებათა ორივე – სასურველი და არასასურველი – ასპექტი. მოდერნიზმის იმ ნიშან-თვისებებს, რომლებიც მოგვწონს, შესაძლოა ეწოდოს **ორთომოდერნი** და მათ, რომელიც არ მოგვწონს – **პარამოდერნი**. ორივე ისე მჭიდროდ არის ერთმანეთთან დაკავშირებული, რომ ორთომოდერნის მოწონების მიზეზები ამავედროულად პარამოდერნის გააკიცხვის მიზეზებიცაა. ჩვენ გვსიამოვნებს, რომ შეგვიძლია, სწრაფად გადავფრინდეთ მსოფლიოს ერთი ქალაქიდან მეორეში, მაგრამ ვწუხვართ იმ საშინელების გამო, რაც თვითმფრინავის ვარდნამ გამოიწვია. ჩვენ ხოტბას ვასხამთ კიბერსივრცის საოცრებებს, მაგრამ ასევე ვიწყებთ მისი საშიში შედეგების შემჩნევას.

მე-20 საუკუნის დასასრულისათვის პარამოდერნიზმის საშინელებები იწყებენ ორთომოდერნის საოცრებების გადაწონვას. ამ **გვიანმოდერნულ** კონტექსტში არაა გასაკვირი **პოსტმოდერნიზმის** დაწყება, მაგრამ ჩვენ გვერდი უნდა ავუაროთ მის დეკონსტრუქციონიზმს, რომ ვიკითხოთ: როგორ გავართვათ თავი უკეთესად პარამოდერნულ საშიშროებებს და გაეზარდოთ ორთომოდერნული შესაძლებლობები? ამ სტატიაში მე ერთმანეთისაგან განვასხვავებ ფილოსოფიურ პრობლემებს, გამოკვლევულს მოდერნიზმის კონტექსტში, კონკრეტული ისტორიული ცვლილებებისაგან, რომლებიც მოდერნიზმისა და მოდერნიზაციის ძალებმა მოიტანა. ეს არის ამოცანა, რომელიც დგას თანამედროვე სახელმწიფოებისა და განსაკუთრებით ყველა იმ ხალხის წინაშე, რომელსაც სურს დემოკრატიების შექმნა, იქნება იგი პრეზიდენტალისტური თუ პარლამენტარისტური.

მთარგმნელის შენიშვნები:

ფრედ უორენ რიგზი (1917-2008) – ამერიკელი პოლიტოლოგი, პროფესორი. დაიბადა ქ. კუდინგში (ჩინეთი) სასოფლო-სამეურნეო მისიონერთა ოჯახში. სწავლობდა ნანკინის უნივერსიტეტში. 1938 წელს ილინოისის უნივერსიტეტში მიიღო ბაკალავრის ხარისხი, 1941 წელს კი გახდა სამართლისა და დიპლომატიის ფლეტჩერის სკოლის მაგისტრი. 1948 წლი-

დან არის კოლუმბიის უნივერსიტეტის პროფესორი. ინდიანას უნივერსიტეტში მოღვაწეობის შემდგომ მუშაობა გააგრძელა მანოას (ჰავაი) უნივერსიტეტის პოლიტიკურ მეცნიერებათა ფაკულტეტზე. 1987 წელს მან თავი დაანება სალექციო მოღვაწეობას, თუმცა აგრძელებდა სამეცნიერო კვლევებს, პუბლიკაციების გამოქვეყნებას.

მსოფლიო აღიარება, განსაკუთრებით აზიაში, მას მოუტანა მისმა კვლევებმა შედარებითი საჯარო ადმინისტრაციის დარგში. მისი კვლევები მოიცავდა ისეთ ქვეყნებს, როგორცაა ინდოეთი, ინდონეზია, კორეა, ფილიპინები, ტაივანი და ტაილანდი. დაჯილდოებულია მრავალი ტიტულით ზემოაღნიშნულ ქვეყნებში. იგი შეყვანილია „Who is Who“ გამოცემის მსოფლიო და ამერიკის კრებულში. მისი ნაშრომები თარგმნილია მრავალ ენაზე. მის მიერ ჩატარებულ ლექციათა გეოგრაფია მოიცავდა ყველა კონტინენტს, ისეთ ქვეყნებს, როგორცაა ვევიპტე, საუდის არაბეთი, ეთიოპია, სუდანი და ტანზანია.

იგი იყო ინოვაციური ლიდერი ისეთი ორგანიზაციებისა, როგორცაა ამერიკის საჯარო მართვის საზოგადოება, იუნესკო, სხვა პროფესიული ასოციაციები.

მისი ნაშრომის – **„პრეზიდენტალიზმი თუ პარლამენტარიზმი...“** – შემოკლებული ვერსია გამოქვეყნდა 1998 წელს ჟურნალ „*International Political Science Review*“-ში. ზემოთ მოცემული ტექსტი წარმოადგენს ამ პუბლიკაციის სრული ინტერნეტ-ვერსიის (იხ. <http://www2.hawaii.edu/~fredr/6-lap9a.htm#top>) ნაწილის თარგმანს.

სემუელ ჰანთინგტონი – ამერიკელი პოლიტოლოგი, ჰარვარდის უნივერსიტეტის პროფესორი. მსოფლიო აღიარება მას მოუტანა ნაშრომმა „ცივილიზაციათა შეჯახება“ (1993, 1996), რომელშიც განხილულია ახალი, ცივი ომის შემდგომი მსოფლიო წესრიგი.

ლარი დამონდი – მწერალი, მომხსენებელი და მრჩეველი საგარეო პოლიტიკის, საგარეო დახმარებისა და დემოკრატიის თემებზე. ამჟამად სოციოლოგიისა და პოლიტიკური მეცნიერების პროფესორი სტენფორდის უნივერსიტეტში.

ადამ პეერსკი (დაბ. 1940 წ.) – პოლონელი წარმოშობის ამერიკელი პოლიტიკურ მეცნიერებათა პროფესორი, დემოკრატიულ საზოგადოებათა, დემოკრატიისა და პოლიტიკური ეკონომიის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი თეორეტიკოსი და ანალიტიკოსი. ამჟამად იგი არის ნიუ-იორკის უნივერსიტეტის პოლიტიკის ფაკულტეტის პროფესორი, ავტორი არაერთი წიგნისა და მრავალი სტატიისა.

ბრუნო ლატუჩი (დაბ. 1947 წ.) – ფრანგი მეცნიერების სოციოლოგი, ცნობილი თავისი ნაშრომებით: „ჩვენ არასოდეს ვიყავით მოდერნულები“ (We Have Never Been Modern), „ლაბორატორიული ცხოვრება“ (Laboratory Life) და „მეცნიერება ქმედებაში“ (Science in Action).

Global Village – იგულისხმება ფლორიდის საერთაშორისო უნივერსიტეტის საჯარო მართვის პროფესორ ჟან-კლოდ გარსია-ზამორისა და სამხრეთ ფლორიდის უნივერსიტეტის სახელმწიფო და საერთაშორისო საქმეთა პროფესორის რენუ ხატორის ერთობლივი ნაშრომი: „საჯარო მართვა გლობალურ სოფელში“ (Public Administration in the Global Village). ნაშრომი შეიცავს საჯარო მართვის დარგში გლობალურ და შედარებით მიდგომებს, იკვლევს ამ სფეროში მიმდინარე საერთაშორისო ცვლილებებს, განიხილავს მსოფლიოს ახალი წესრიგის წარმოშობას, იმ პერსპექტივებსა და ცვლილებებს, რომლითაც საჯარო ადმინისტრირების დარგში ეს წესრიგი ხასიათდება.

ზუან ხოსე ლინცი (დაბ. ბონში 1926 წ.) – მადრიდის უნივერსიტეტის პოლიტიკურ მეცნიერებათა და სამართლის საპატიო ხარისხის მფლობელი, პოლიტიკურ მეცნიერებათა დოქტორი. ასწავლიდა მადრიდის, კოლუმბიის, იელის, სტენფორდისა და სხვა უნივერსიტეტებში.

ჯეფრი ალექსანდერი – სოციოლოგიის პროფესორი იელის უნივერსიტეტში. მუშაობს კულტურისა და პოლიტიკის თეორიაში, არის კულტურის სოციოლოგიის ცენტრის (CCS) თანათავმჯდომარე. მის წიგნში – „სამოქალაქო სფერო“ – განიხილება გენდერის, რასისა და რელიგიის საკითხები, ასევე საზოგადოებრივ მოძრაობათა ახალი თეორიები.

რობერტ ჯექსონი – საერთაშორისო ურთიერთობათა და პოლიტიკურ მეცნიერებათა პროფესორი. მისი სამეცნიერო კვლევის სფეროა საერთაშორისო ეთიკა, საერთაშორისო კანონმდებლობა და ინტერნაციონალური აზროვნება. მისი „კვაზი-სახელმწიფოები“ 1990 წელს გამოიცა. მასში მოცემულია მესამე მსოფლიოს განუვითარებლობის ორიგინალური ინტერპრეტაცია, რომელიც განხილულია საერთაშორისო ურთიერთობათა და საერთაშორისო კანონმდებლობის ტერმინებში.

„პურიფიკაცია“, „ჰიბრიდიზაცია“, „ტრანსლაცია“ – ტერმინები, რომელთაც ბრუნო ლატური იყენებს თავის წიგნში „ჩვენ არასოდეს ვიყავით მოდერნულები“ (We Have Never Been Modern). ლატური მოდერნიზმს „პურიფიკაციისა“ და „ჰიბრიდიზაციის“ ორმაგი პროცესის პრიზმაში განიხილავს. „პურიფიკაცია“ გულისხმობს ბუნების (და მეცნიერების) წმინდად კონსტრუირებას, მაშინ როდესაც „ჰიბრიდიზაცია“ – ესაა ბუნებისა და კულტურის შერწყმა. ლატური ზოგჯერ ამ გათიშულობას აღწერს, როგორც გათიშულობას საგნებსა და სუბიექტებს შორის, ანუ ადამიანურ და „არა-ადამიანურ“ (non-human) სამყაროებს შორის. შედეგად, სინამდვილის, რეალურისა და სოციალურის სფეროები ერთმანეთისაგან მოწყვეტით განიხილება – თითოეული თავისი წმინდა ფორმით. „ტრანსლაცია“ – ესაა საშუალება, რომლითაც მოდერნიზმი წარმოშობს ბუნებისა და კულტურის ჰიბრიდებს, არსთა სრულიად ახალი სახის ნაზავებს.

2008 წლის დეკემბერი

ინგლისურიდან თარგმნეს საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკის მეცნიერების, კულტურისა და სამოქალაქო განათლების დეპარტამენტის პარლამენტის სამეცნიერო-საინფორმაციო უზრუნველყოფის განყოფილების მთავარმა სპეციალისტმა რევაზ ელიზბარაშვილმა და ამავე განყოფილების უფროსმა ლაშა გველესიანმა.

ელექტრონული ხელმოწერა და მისი გამოყენების
შეზღუდვები რამდენიმე სახელმწიფოს მახალითხა

ტერმინ ელექტრონულ ხელმოწერას მრავალი განმარტება აქვს. ერთ-ერთი განმარტებით, ელექტრონული ხელმოწერა – ეს არის ელექტრონული ხმა, სიმბოლო ან პროცესი, დართული ან ლოგიკურად დაკავშირებული რაიმე ჩანაწერთან, რომელიც გამოიყენება პირის მიერ ამ ჩანაწერზე ხელმოწერის მიზნით.

არსებობს ტერმინოლოგიური აღრევა ელექტრონულ ხელმოწერასა და ციფრულ ხელმოწერას შორის. ტერმინ „ციფრულ ხელმოწერას“ უფრო სპეციფიკური მნიშვნელობა აქვს და წმინდა მეცნიერული თვალსაზრისით ეს ორი ცნება მხოლოდ ნაწილობრივ გადაფარავს ერთმანეთს. რადგან ელექტრონული თუ ციფრული ხელმოწერების ტექნიკური მახასიათებლები მრავალგვარია და აქვთ უსაფრთხოების სრულიად სხვადასხვა ხარისხი, ხოლო ყოველგვარი სახის ხელმოწერის უსაფრთხოების ხარისხი სამართლებრივი ინტერესის საგანია, ტერმინოლოგიურ სიზუსტეს კიდევ უფრო დიდი მნიშვნელობა ენიჭება.

მე-20 საუკუნის 90-იანი წლებიდან დაიწყო ელექტრონული ხელმოწერის სამართლებრივი აღიარება. მაგალითად, ევროკავშირში ევროსაბჭოს ოფიციალურ ჟურნალში გამოქვეყნდა „ევროპარლამენტისა და საბჭოს 1999 წლის 13 დეკემბრის 1999/93/EC დირექტივა ევროგაერთიანების სამართლებრივი ჩარჩოს შესახებ ელექტრონულ ხელმოწერებთან მიმართებაში“ (შედგომში „დირექტივა“, “Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community framework for electronic signatures”). დირექტივის მე-2 მუხლში მოყვანილია ე. წ. მაღალი დონის ელექტრონული ხელმოწერის (advanced electronic signature) განსაზღვრება (თუმცა ცალკეული ქვეყნების კანონმდებლობაში გვხვდება მისი სრული ან ნაწილობრივი სინონიმებიც, მაგ., „დაცული (secure) ელექტრონული ხელმოწერა“), რომელიც უსაფრთხოების მაღალი ხარისხით გამოირჩევა და უმაღლეს შემთხვევაში თავისი კანონიერი ძალით უთანაბრდება ხელნაწერ ხელმოწერას (handwritten signature). მაღალი დონის ელექტრონული ხელმოწერა ნიშნავს

ელექტრონულ ხელმოწერას, რომელიც შემდეგ მოთხოვნებს აკმაყოფილებს:

ა) იგი უნიკალური ფორმით არის დაკავშირებული ხელმოწერთან;

ბ) იგი იძლევა ხელმოწერის იდენტიფიცირების საშუალებას;

გ) იგი შექმნილია ისეთი საშუალებების გამოყენებით, რომლებიც ხელმოწერს შეუძლია სრული პირადი კონტროლის ქვეშ იქონიოს;

დ) დასასრულ, იგი იმგვარადაა დაკავშირებული შესაბამის მონაცემებთან, რომ მონაცემთა ყოველი შემდგომი ცვლილება აშკარავდება.

დირექტივის მე-5 მუხლი მოუწოდებს ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს, უზრუნველყონ ის, რომ მაღალი დონის ელექტრონულ-მა ხელმოწერებმა დააკმაყოფილოს ხელმოწერისადმი სამართლებრივი მოთხოვნები ელექტრონული ფორმით წარმოდგენილ მონაცემებთან მიმართებაში, ისევე როგორც ხელნაწერი ხელმოწერა აკმაყოფილებს ამ მოთხოვნებს ქაღალდზე მოცემულ მონაცემებთან მიმართებაში. თუმცა იგი არ არეგულირებს თავად ხელნაწერი ხელმოწერის სამართლებრივ გამოყენებასა და შედეგებს და ამგვარად, არც ელექტრონული ხელმოწერის სამართლებრივ გამოყენებასა და შედეგებს. ეს საკითხი (რა სახის გარიგებები მოითხოვს ხელმოწერას, რა ძალა გააჩნია ხელმოწერას, როგორც სამხილს და ა.შ.), ასევე ის, თუ რა სახის ელექტრონულ დოკუმენტაციას (და შესაბამისად, მასზე დართულ ელექტრონულ ხელმოწერას) აქვს იურიდიული ძალა, მოცემული სახელმწიფოს კანონმდებლობით რეგულირდება.

ქვემოთ მოყვანილი რამდენიმე ევროპული სახელმწიფოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ იმ შემთხვევათა მაგალითები, რომლებზედაც არ ვრცელდება ელექტრონული დოკუმენტებისა და ელექტრონული ხელმოწერების გამოყენების მარეგულირებელი კანონმდებლობის დებულებანი.

სახელმწიფოები	იმ დოკუმენტაციის მაგალითები, რომლებზედაც არ ერცეკვდება ვლექტრონული დოკუმენტებისა და ელექტრონული ხელმოწერების გამოყენების მარეგულირებელი კანონმდებლობა
აგსტრია	სამართლებრივი აქტები, რომლებიც ეხება საოჯახო და მეტეკვიდრებით სამართალს; აქტები, რომლებიც ემკმდებარება ოფიციალურ დამოწმებას, სასამართლო ანდა ნოტარიულ ლეგალიზაციას, მაგ.: რეგისტრაცია კომპანიების რეესტრში, უძრავი ქონების რეესტრსა ან ნებისმიერ სხვა ოფიციალურ რეესტრში; დეკლარაციები, რომლებიც გაიცემა მოქალაქეებზე მათი პროფესიული ან კომერციული საქმიანობის დასადასტურებლად
ბულგარეთი	დოკუმენტაცია, რომელიც ან რომლის ასლის ფლობის აქტს აქვს იურიდიული მნიშვნელობა, მაგ.: გარანტიები, ზედნადები დეკლარაციები და მისთ.
ირლანდია	დოკუმენტაცია, რომელიც ეხება მოწაზე საკუთრების უფლების გადაცემას; ანდერეები, მინდობილობები, რწმუნებულებებისათვის მინდობილობის ვადის გაზრდის დამდასტურებელი საბუთები, ოფიციალური ფიცები
ლატვია	უძრავ ქონებაზე უფლების მძღების ან გადაცემის ხელშეკრულებები; გარკვეული სახის საგარანტო ხელშეკრულებები; გარიგებები საოჯახო და მეტეკვიდრებითი სამართლის სფეროში
რუმინეთი	დოკუმენტაცია, რომელიც მოითხოვს ნოტარიულად დამოწმებულ ხელმოწერას

საბერძნეთი	<p>უძრავ ქონებასთან დაკავშირებული შეთანხმებები, სათავგებობო ღირებულებები, რომლებიც შეიცავს პირადი ხასიათის ინფორმაციას, დასაქმების მსურველთა ანკეტები, კონკურსში მონაწილეობის ანკეტები, სახელმწიფო შესყიდვების ღირებულებები; ღირებულებები, რომლებიც შესაძლოა გამოყენებულ იქნას მხოლოდ დედანში;</p> <p>სამინისტროთა გადაწყვეტილებების ტექსტები, სასამართლო საქმისწარმოებასთან დაკავშირებული ღირებულებები, მიმართული სახელმწიფო საბჭოს ან ადმინისტრაციული სასამართლოებისადმი</p>
უკრაინა	<p>ელექტრონული ჩანაწერი არ შეიძლება იყოს გამოყენებული, მაგ., როგორც შემდეგი ღირებულების დედანი: მემკვიდრეობაზე საკუთრების უფლების დამადასტურებელი საბუთი;</p>
ფინეთი	<p>უძრავ ქონებასთან დაკავშირებული გარიგებები</p>
შვედეთი	<p>უძრავი ქონების ნაკიდობის საბუთები და (ხშირად) განაცხადის ფორმები და მისი. საჯარო სექტორში</p>

აშშ-სა და თურქეთში კანონმდებლობის პოზიცია მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით.

<p>აშშ</p>	<p>ცხრა გამონაკლისი, რომლებზედაც არ ვრცელდება ელექტრონული ხელმოწერების, ხელშეკრულებებისა და ჩანაწერების კანონიერი ვალიდობის ზოგადი წესი:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ანდერძები, მინდობილობა ქონებაზე; 2. საოჯახო სამართალი; 3. სახელმწიფოს ერთიანი კომერციული კოდექსი (Uniform Commercial Code), გარდა 1-107 და 1-206 ნაწილისა, მუხლი 2 და 2ა. 4. სასამართლოს განკარგულებები, უწყებები; 5. კომუნალური მომსახურების შენერების აქტები; 6. გადასახადების დაფარვის, გირაოს გადახდის უფლების ჩამორთმევის, სასამართლოს ძალით ქონების დაბრუნების ან ჩამორთმევის უწყებები; 7. ჯანმრთელობის ან სიცოცხლის დაზღვევით მიღებული კომპენსაციის გაუქმების უწყებები; 8. პროდუქტის რეალიზაციიდან ამოღების უწყებები; 9. საშიში და ტოქსიკური მასალების გამოყენებასა და ტრანსპორტირებასთან დაკავშირებული დოკუმენტები.
<p>თურქეთი</p>	<p>კანონებისა და საგარანტიო ხელშეკრულებების შესაბამისი ოფიციალური ფორმები</p>

20.09.2007

მოამზადა ეროვნული ბიბლიოთეკის პარლამენტის სამეცნიერო-საინფორმაციო უზრუნველყოფის განყოფილებამ.

გამოყენებული წყაროები:

1. Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community framework for electronic signatures

<http://www.asianlaws.org/cyberlaw/library/legislations/ecom/europe.pdf>

2. ELECTRONIC SIGNATURE LAW (OF TURKEY)

http://www.kamusm.gov.tr/en/Electronic_Signature_Law.pdf

3. ELECTRONIC SIGNATURES AND ASSOCIATED LEGISLATION

<http://www.berr.gov.uk/files/file34340.pdf>

4. ELECTRONIC SIGNATURES: A Review of the Exceptions to the Electronic Signatures in Global and National Commerce Act

<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/frnotices/2002/esign/report2003/esignfinal.pdf>

5. ELECTRONIC SIGNATURES IN GLOBAL AND NATIONAL COMMERCE ACT

http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=106_cong_public_laws&docid=f:publ229.106

6. Report on the use of electronic documents in the justice sector, Strasbourg, 23-25 October 2001

http://www.internet-law-digest.org/show_document.php?document_id=000000152

7. THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN DIRECTIVE ON ELECTRONIC SIGNATURES Status report January 2003

http://www.lawfort.be/files/electronic_signatures.pdf

8. The Legal and Market Aspects of Electronic Signatures (2005. European Union)

http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2005/all_about/security/electronic_sig_report.pdf

მიგრაციული კანონმდებლობა:
ძირითადი სამართლებრივი აქტები და
ბანკოთარების ტენდენციები

ავსტრალია

მიგრაციის მარეგულირებელი ძირითადი სამართლებრივი აქტები:

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის 1951 წლის ქენევის კონვენცია დევნილთა სტატუსის შესახებ და მისი 1967 წლის ოქმი;

1958 წლის მიგრაციის აქტი;

1991 წლის აქტი მიგრაციის (ჯანმრთელობის მომსახურების) საფასურის შესახებ;

1997 წლის მიგრაციის კანონმდებლობის შესწორებების აქტი;

1997 წლის მიგრაციის (ვიზის განაცხადის) საფასურის აქტი.

ავსტრალიას მთელ მსოფლიოში ყველაზე რთული, თანმიმდევრული და მონიტორინგისათვის საუკეთესოდ მოწოდებული მიგრაციის პროგრამა აქვს როგორც პერმანენტული, ისე დროებითი გადაადგილებისათვის. ყოველ პერმანენტულ სქემას თავისი წლიური კვოტა გააჩნია. ასევე არსებობს საშუალებები დროებითი ვიზის პერმანენტულით შესაცვლელად (მაგალითად, უცხოელი სტუდენტებისათვის).

1990-იან წლებში მთავრობამ მიგრანტთა ნაკადში პროფესიონალიზმის დონის ასამაღლებლად გარკვეული ზომები მიიღო. ახლახან მთავრობამ განახორციელა რიგი ინიციატივა, რომელიც ავსტრალიის რეგიონებში დიდი რაოდენობით მაღალპროფესიული კადრების მოზიდვას ისახავდა მიზნად. ინიციატივები მოიცავდა ავსტრალიის რეგიონებში დროებითი დასახლების ნებართვას, ცვლილებებს მაღალპროფესიული მიგრაციის კატეგორიაში იმისათვის, რომ უცხოელი სტუდენტები და ბიზნესში გაწაფული პროფესიონალები წაეხალისებინათ, რათა ავსტრალიის რეგიონებში დასახლებულიყვნენ.

ავსტრალიას აქვს სხვადასხვა პროგრამები, რომლებიც ხელს უწყობს ემიგრანტებისა და ლტოლვილების ინტეგრაციას, მაგალითად, როგორცაა ეროვნული ინტეგრირებული დასახლების სტრატეგია (National Integrated Settlement Strategy). 2002 წელს მთავრობამ შეამოწმა, თუ რამდენად ეფექტური და ხელმისაწვდომი იყო სხვადასხვა მომსახურება ახალდასახლებულთათვის. 1993-1994 წლებისა და 1999-2000 წლების ჩამომსვლელთა ნაკადის შედარებამ ცხადყო, რომ ქვეყანაში შემომსვლელთა შორის პროფესიონალიზმის მაღალი დონის მოთხოვნამ შემდგომ ნაკადებში დასაქმების უფრო მაღალი მაჩვენებელი, უშიშროების დაბალი დონე და, ზოგადად, ავსტრალიაში არსებული საცხოვრებელი პირობებით კმაყოფილება გამოიწვია.

ავსტრია

მიგრაციის ძირითადი მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტები:

1997 წლის აქტი უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ, შესწორებულია 2003 წელს – დეტალურად განსაზღვრავს ემიგრანტების სხვადასხვა ჯგუფების მიერ ქვეყნის საზღვრის გადაკვეთისა და ავსტრიის ტერიტორიაზე დასახლების პირობებს.

აქტი უცხოელთა დასაქმებისა და მათი საცხოვრებელი ადგილის შესახებ;

ახალი კანონი თავშესაფრის შესახებ (ძალაშია 2004 წლის მაისიდან).

2002 და 2003 წლებში განხორციელდა კანონის უმთავრესი ნაწილი. შესწორებული კანონი მიგრაციის შესახებ ძალაში 2003 წლიდან შევიდა. ეს კანონი ხანგრძლივი დროის მანძილზე მცხოვრებ პირებს უფლებებს აძლევს დასახლების სერტიფიკატის მეშვეობით (Niederlassungsnachweis), რომელსაც ამერიკული „Green Card“-ის ყველა ატრიბუტი გააჩნია. ასე რომ, უცხოელ მოსახლეს და მის ოჯახს უფლება აქვს იმუშაოს მუშაობის სპეციალური ნებართვის გარეშე. 2003 წლის პირველ ნახევარში ასეთი 27700 სერტიფიკატი გაიცა.

2002 წლის შუა პერიოდში შესწორებულ იქნა კანონი თავშესაფრის შესახებ, რომლის მიხედვითაც, მუშახელის დეფიციტის მქონე ინდუსტრიებს მიეცათ უფლება, დროებითი დასაქმების კონტრაქტის საფუძველზე დაასაქმონ უცხოელები. ეს შესწორებები ასევე უფლებას აძლევს უცხოელ სტუდენტებს, იმუშაონ ნახევარ განაკვეთზე მათი ცხოვრების ხარჯების დასაფარად. ეს შესწორება არ გამოიწვევს უცხოელი მომუშავე სტუდენტების რაოდენობის გაზრდას, არამედ მოახდენს მათი არალეგალური შრომის ლეგალიზაციას.

დასაქმებისა და მოსახლეობის აქტმა (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz), ღტოლვილთა პოლიციის აქტმა (Fremderpolizeigesetz) და კანონმა თავშესაფრის შესახებ (Asylgesetz), რომლებიც ძალაში 2006 წლის იანვრიდან შევიდა, დიდი გავლენა მოახდინეს მიგრაციისა და თავშესაფრის საკითხების განხილვაზე, რასაც (ისევე, როგორც არჩევნებს) კრიტიკით შეხვდა სამოქალაქო საზოგადოება და ოპოზიცია, კერძოდ კი მწვანეები (Die Grünen). კრიტიკული დამოკიდებულების მთავარი საბაზი დეპორტაციის პირობები და ოჯახური ცხოვრების უფლებისადმი უპატივცემულობა იყო.

აშშ

მიგრაციის მარკეტულიზებული ბიქითადი სამართლებრივი აქტები:

აქტი იმიგრაციისა და ეროვნების შესახებ 1952 (INA) შესწორებებით, რომელთაგან უმთავრესი 1990 წლის **იმიგრაციის აქტია** (IMMACT 90).

დეფინიციური შენიშვნა: აშშ იმიგრაციას განსაზღვრავს, როგორც პერმანენტულ იმიგრაციას, – იმიგრაციას, რომელიც დასახლებას ისახავს მიზნად.

წარმატებულ იმიგრანტებს გად აეცემათ ე.წ. „რენ ჩარდ“-ები, რაც მათ მუდმივი ცხოვრების ლეგალურ უფლებას აძლევს. ისეთი ტიპის ემიგრაცია, მიზნად არ ისახავს მუდმივ დასახლებას, განისაზღვრება, როგორც „დროებითი მიღება“. ან „არა-იმიგრაცია“ და რეგულირდება სავიზო რეჟიმით. მიგრანტები, რომლებიც ქვეყანაში შედიან „დროებითი მიღების“ გზით, განისაზღვრებიან, როგორც „არაიმიგრანტები“.

აშშ-ს დადგენილი აქვს „რაოდენობრივი ლიმიტები“ პერმანენტულ იმიგრანტთა გარკვეული კატეგორიებისათვის. აშშ-მ დასახა ოთხი უმთავრესი პრიორიტეტი: 1) ოჯახური დაფინანსება, რაც მოიცავს შეღავათს აშშ-ის მოქალაქეების შორეული ნათესავებისათვის; 2) დასაქმება; 3) დევნილები და თავშესაფრის მაძიებლები; 4) ეთნიკურ-კულტურული მრავალფეროვნება (diversity).

კანონში აღნიშნული რაოდენობრივი ლიმიტები იშვიათად იცვლება – უკანასკნელად ეს 1990 წელს მოხდა. მხოლოდ ერთ კატეგორიას – აშშ-ის მოქალაქის უახლოეს ნათესავს არ გააჩნია არანაირი რაოდენობრივი ლიმიტი. აქედან გამომდინარე, თეორიულად იმიგრანტთა ნაკადების რაოდენობის პროგნოზირება შესაძლებელი უნდა იყოს, რადგან გაუთვალისწინებელ მერყეობას მხოლოდ ამ უკანასკნელ კატეგორიაში (აშშ-ის მოქალაქის უახლოეს ნათესავთა ნაკადში) თუ ექნება ადგილი. თუმცა პრობლემები იმაზე მიუთითებს, რომ ეს ასე არ არის. არ არსებობს დადგენილი ლიმიტი თავშესაფრის მაძიებელთათვის, თუმცა არის შეზღუდვა იმ რაოდენობაზე, რომელსაც შეუძლია მიიღოს პერმანენტული ცხოვრების უფლება. პერმანენტული დევნილების რაოდენობრივი ლიმიტი დროდადრო იცვლება. ვიზებზე მოთხოვნა ადამატება არსებულ შესაძლებლობებს, რის გამოც მილიონობით ადამიანს უწევს რიგში დგომა, სანამ მათთვის „იმიგრანტის ნომერი“ არ გახდება ხელმისაწვდომი. ერთადერთი კატეგორია, რომელშიც წლიური ან პერიოდული ცვლილებები ხდება, დროებითი (6-წლიანი) H-1B კატეგორიის ვიზაა, რომელიც ბაკალავრის ხარისხის მქონე პირებისთვისაა განკუთვნილი. მსგავსი შეზღუდვების გამოყენება ადგილობრივი მუშახელის დაცვის მცდელობაა, თუ სხვა მექანიზმები, როგორცაა გაზრდილი ხელფასის შეთავაზება, შედეგს არ გამოიღებს. უკანასკნელი დროის სიახლეებს შორის აღსანიშნავია უსაფრთხოების დეპარტამენტის (Department of Homeland Securities, DHS) შექმნა და მასთან დაკავშირებული სხვა ინიციატივების განხორციელება. DHS-ის ხუთი მთავარი დირექტორიდან ორი იმიგრაციასთან დაკავშირებულ საკითხებს განაგებს. მათ შორის ყველაზე დიდი საზღვრისა და ტრანსპორტირების უსაფრთხოების სამსახურია (BTS), რომელიც თავის მხრივ ორ საიმიგრაციო სააგენტოს მოიცავს: იმიგრაციისა და საბაჟო

კონტროლის გაძლიერების სამსახურისა და საბაჟოსა და საზღვრის დაცვის სამსახურის.

გერმანია

მიგრაციის მარეგულირებელი ძირითადი სამართლებრივი აქტები:

1990 წლის უცხოელ მოქალაქეთა კანონი;

სამუშაო უფლებათა კანონი;

დასაქმების ხელშეწყობის (რეფორმის) შესახებ კანონი;

დადგენილება რეკრუტირების (სამსახურში აყვანის) აკრძალვიდან გამონაკლისის შესახებ;

შენგენის ხელშეკრულებასთან დართული ევროკავშირის კონვენცია;

ორმხრივი შეთანხმება 13 ქვეყანასთან დროებითი მუშახელის გარკვეული კატეგორიისთვის;

განათლებისა და ტრენინგების მხარდაჭერის ფედერალური კანონი;

1992 წლის 26 ივნისის თავშესაფრის პროცედურული კანონი;

1993 წლის 1 ივლისის თავშესაფრის შესახებ კანონი.

გერმანიის მოსახლეობის სტრუქტურულმა ეკონომიკურმა ცვლილებებმა და დემოგრაფიულმა განვითარებამ გერმანიის მუშათა ბაზარზე მაღალკვალიფიციურ მუშა-მოსამსახურეებსა და სპეციალისტებზე გაზრდილი მოთხოვნილება გამოიწვია. აღიარებულ იქნა, რომ ქვეყანას საერთაშორისო კონკურენტუნარიანობის შესანარჩუნებლად ესაჭიროება ახალგაზრდა და მაღალკვალიფიციური მიგრანტები. 2000 წელს შეიქმნა დამოუკიდებელი კომისია მიგრაციის შესახებ, რათა ეს საკითხი დაწვრილებით გამოეკვლია. კომისიის მოხსენება „იმიგრაციის სტრუქტურირება – ინტეგრაციის წახალისება“ გამოქვეყნდა 2001 წ. ივლისში. მისი ცენტრალური გზავნილი იყო: „გერმანია საჭიროებს იმიგრანტებს“. საემიგრაციო კანონი შეტანილ და განხილულ იქნა პარლამენტში 2002 წლის ბოლოს, 2003 წელს კი იგი ხელახლა იქნა გატანილი, როგორც „აქტი იმიგრაციის კონტროლისა და შეზღუდვის, ევროკავშირის მოქალაქეებისა და უცხოელთა დასახლებისა

და ინტეგრაციის რეგულირების შესახებ“ (საიმიგრაციო კანონი). ახალ კანონში აქცენტი გაკეთდა გერმანიის მუშათა ბაზარზე კვალიფიციური იმიგრანტების მიღების გაიოლებაზე. წარმოდგენილი კანონმდებლობა დაადგენს ახალ საკანონმდებლო ჩარჩოს, რომელიც მომავალში უზრუნველყოფს სამუშაო ბაზრის ფორმირებას გერმანიაში ეკონომიკის განვითარების მიზნით. ამ კანონმდებლობის მიხედვით, 1973 წელს მიღებულ მუშა-მოსამსახურეთა რეკრუტირების აკრძალვა შენარჩუნებულია, გარდა ICT (საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები) კვალიფიკაციის პერსონალისა. დამქირავებლები ითხოვდნენ ICT-სფეროს მუშა-მოსამსახურეთათვის 60000-იან კვოტას. მთავრობამ პირველი წლისათვის დაუშვა 20000. მომავალში ეს რაოდენობა შესაძლებელია შემცირდეს. დაბალი მაჩვენებლების მიზეზები არაა გარკვეული, მაგრამ სავარაუდოდ ესაა ამ სექტორში მცირე მოთხოვნის, ენასთან დაკავშირებული სირთულეებისა და გერმანიის არამიზიდველობის კომბინაცია. მიუხედავად ასეთი გამოცდილებისა, გერმანიას განზრახული აქვს სამომავლოდ კვოტის სისტემა შეიტანოს უცხოელ მოქალაქეთა შესახებ ახალ კანონში, თუმცა ეს სავარაუდოდ სულ მცირე 10 წელიწადში იქნება შესაძლებელი უმუშევრობის სტაბილურად მაღალი მაჩვენებლის გამო.

იტალია

მიგრაციის მარეგულირებელი ბიძითადი სამართლებრივი აქტები:

2002 წლის „ბოსი-ფინის კანონი“ – „შესწორება იმიგრაციისა და თავშესაფრის შესახებ კანონში“.

„მარტელის კანონი“ (კანონი 39/1990) – მოითხოვს თავშესაფრის მაძიებელთაგან თავშესაფრის ოფიციალურ მოთხოვნასა და საზღვარზე საბუთების წარდგენას.

საიმიგრაციო კანონის სამართლებრივი ჩარჩო (Testo Unico 286/98).

1947 წლის **იტალიის კონსტიტუცია** (მუხლები 29, 30, 31) – აღიარებს ოჯახის უფლებებს, ეროვნების მიუხედავად; იგი ვრცელდება იტალიაში ლეგალურად მცხოვრებ ემიგრანტებზედაც.

სამართლებრივი განვითარება. 2002 წ. მთავრობამ მიიღო „ბოსი-ფინის“ კანონი, რომელიც არსებითად არაღებულური მიგრაციის შესაზღვდად შეიქმნა. ამ კანონმა შეიტანა ცვლილებანი დაფინანსების სისტემაში და რეზიდენტობის ნებართვა გადაიქცა უცხოეთის მოქალაქეთა შრომით კონტრაქტად და დასაქმების კონტრაქტად. სეზონური მუშახელის მიღების სისტემა სახეცვლილ იქნა. მთავარი ცვლილება შეეხო თავშესაფრის მოთხოვნის პროცესს. მთლიანობაში კანონი ამკაცრებს ქვეყანაში შემოსვლის პირობებს.

კვოტების სისტემა. იტალია ერთ-ერთი იმ რამდენიმე ქვეყანათაგანია, რომელიც უცხოელი მუშახელისათვის საიმიგრაციო კვოტას აწესებს. ეროვნული კვოტა იყოფა ჯერ რეგიონულ და შემდეგ პროვინციულ კვოტებად. კვოტების განაწილება ეფუძნება შრომის სამინისტროს რეკომენდაციებს დამსაქმებლებთან კონსულტაციის შემდეგ. კვოტები ნაწილდება ეროვნებებზე ისე, რომ მეტი შეხვდეს იმ ქვეყნებს, რომლებიც, ხელისუფლების აზრით, ცდილობენ წინ აღუდგნენ უკანონო მიგრაციას იტალიაში. კვოტების სისტემა ზომიერად წარმატებულია. მან ვერ აღკვეთა უკანონო მიგრაცია და არც დამსაქმებლები და ადგილობრივი ხელისუფლებაა კმაყოფილი, რადგან უცხო მუშახელის დანაკლისს განიცდიან. ამასთანავე, კვოტები გვიან ქვეყნდება, როცა დამსაქმებლებს უკვე დაქირავებული ჰყავთ საჭირო რაოდენობის იმიგრანტები. თუმცა ეს სისტემა სავარაუდოდ უახლოეს მომავალში არ შეიცვლება, რადგან მისი ალტერნატივა ჯერ არ არსებობს.

კანადა

მიგრაციის მარეგულირებელი ძირითადი სამართლებრივი აქტები:

2002 წლის იმიგრაციისა და დევნილთა დაცვის აქტი (IRPA)

მიგრაციისა და დევნილთა დაცვის აქტის მეშვეობით პირველად 25 წლის განმავლობაში კანადაში მოხდა იმიგრაციისა და დევნილთა სისტემების გადახედვა და საიმიგრაციო განაცხადებთან მიმართებაში ახალი წესების ამოქმედება.

კანონი განმარტავს ოჯახების სელექციის კრიტერიუმებს და ისინი შესაბამისობაში მოჰყავს ამჟამინდელ სოციალურ რეალობასთან, როგორცაა, მაგალითად, ოჯახის გაფართოებული დეფინიცია; ასევე, ამცირებს სავალდებულო დაფინანსების ხანგრძლივობას. აქტმა გავლენა მოახდინა პროფესიონალთა შერჩევის კრიტერიუმებზედაც, რაც გამოიხატა იმაში, რომ შერჩევის დროს აქცენტი ვიწრო პროფესიული ცოდნიდან უფრო ფართო პროფილის ცოდნაზე (როგორცაა ენობრივი და ზოგადსაგანმანათლებლო უნარ-ჩვევები) გადავიდა. ამავე (IRPA) კანონის ფარგლებში კანადის მოქალაქეობისა და იმიგრაციის სამსახურმა (CIC) შეიმუშავა ბიზნეს-იმიგრანტთა შერჩევის ახალი სტანდარტები იმიგრანტი ინვესტორებისათვის, მეწარმეებისა და თვით-დასაქმებული პირებისთვის. IRPA-მ ასევე შეასწორა დროებით დასაქმებულთა პროგრამა. წინათ დამსაქმებელს უნდა ეჩვენებინა, რომ კანადელი მუშახელის რაოდენობა არ ჰყოფნიდა მის სამუშაოს. ახალი კანონმდებლობის მოთხოვნა მხოლოდ ის არის, რომ დროებით დასაქმებულთა რაოდენობას ნეიტრალური ან პოზიტიური ეფექტი ჰქონდეს მუშახელის ბაზარზე. შესაბამისად, გაუქმდა იმ მოთხოვნის აუცილებლობაც, რომელიც დამსაქმებელს უნდა წამოეყენებინა სამუშაოს შეთავაზებამდე. ამ ცვლილებებმა კანადელ დამსაქმებლებს გაუადვილა მუშახელის მოპოვება, როცა ეს მათ სჭირდებათ.

2002-2003 წლებში შეიქმნა საპილოტო პროგრამები, რომლებიც კანადაში უცხოელი სტუდენტების მოზიდვაზეა ორიენტირებული.

IRPA-მ გააუქმა იმ სტუდენტებისათვის აუცილებელი სასწავლო ნებართვები, რომლებიც 6 თვეზე ნაკლები პერიოდით აპირებდნენ კანადაში სწავლას. მოქალაქეობისა და იმიგრაციის სამსახური (CIC) და სხვადასხვა პროვინციები ატარებენ ღონისძიებებს იმისათვის, რომ უცხოელი სტუდენტები სწავლის დამთავრების შემდეგაც დარჩნენ კანადაში.

გარდა ამისა, მოქალაქეობისა და იმიგრაციის სამსახური ავითარებს სტრატეგიებს იმ უცხოელი დევნილების იდენტიფიკაციისა და სელექციისათვის, რომლებმაც კანადას უნდა შეაფარონ თავი. IRPA-ს მიხედვით, ყველა დევნილი ვალდებულია კანადაში ცხოვრების განაცხადს დაურთოს მიმართვა გაეროს დევნილთა საკითხების განმხილველი უმაღლესი

კომისიიდან (UNHCR), კერძო სპონსორისგან ან სხვა ორგანიზაციიდან.

ნიდერლანდები

მიგრაციის მარეგულირებელი ძირითადი სამართლებრივი აქტები:

1995 წლის **უცხოელთა შრომის კანონი** – იგი არეგულირებს სამუშაო ნებართვების სისტემას.

2000 წლის **აქტი უცხოელთა შესახებ** – არეგულირებს დროებითი ვიზებისა და ქვეყანაში ცხოვრების ნებართვის გაცემას.

თავის დროზე ნიდერლანდების ხელისუფლება ცდილობდა შეეზღუდა იმიგრაცია. ამ სფეროში საკანონმდებლობას წარმოადგენს „აქტი უცხოელთა შესახებ“, რომელიც 2000 წელს მიიღეს და ერთი წლის შემდეგ ამოქმედდა. ეს კანონი არეგულირებს თავშესაფრის, ოჯახური და შრომითი მიგრაციისა და ინტეგრაციის საკითხებს. „აქტმა უცხოელთა შესახებ“ გარკვეული შეზღუდვები დაუწესა იმიგრანტთა ოჯახების გაერთიანებას. მას მერე ოჯახის გაერთიანებისა და ოჯახის შექმნის პირობები კიდევ უფრო მკაცრდება. შემზღუდავი ზომების რიცხვს მიეკუთვნება მეუღლეთა მიგრაციისთვის აუცილებელი მინიმალური ასაკისა და საშემოსავლო მოთხოვნების ზრდა, ჰოლანდიური ენისა და კულტურის ცოდნის მოთხოვნა. 2006 წელს წამოყენებული იყო წინადადება, მომხდარიყო ამჟამინდელი შემზღუდავი საიმიგრაციო პოლიტიკის მოდერნიზება რეზიდენტობის ახალი ხუთკატეგორიანი (five “residence columns”) სისტემის შემოღების გზით. ხელისუფლების აზრით, ეს სისტემა გაზრდის იმიგრაციაში შერჩევითობის ელემენტს.

ნორვეგია

მიგრაციის მარეგულირებელი ძირითადი სამართლებრივი აქტები:

აქტი იმიგრაციის შესახებ – არეგულირებს უცხოელთა ქვეყანაში შემოსვლას, ცხოვრებისა და მუშაობის უფლებას. კონკრეტული სამუშაოს შემოთავაზების შემთხვევაში იმიგრანტს შეიძლება მიეცეს ქვეყანაში მუდმივი ან დროებითი ცხოვრების უფლება.

2001 წლის **შესწორება აქტში იმიგრაციის შესახებ** – გაუადვილა კვალიფიციურ სპეციალისტებს სამუშაოს ნებართვის მოპოვება.

საფრანგეთი

მიგრაციის მარეგულირებელი ძირითადი სამართლებრივი აქტები:

დეკრეტი 94-211

კანონი 2003/1119 (26 ნოემბერი)

1998 წლის 11 მაისის კანონი უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ – ახალი ტიპის საცხოვრებელი ნებართვები „კერძო (პირადი) და საოჯახო ცხოვრებისათვის“;

2003 წლის 28 ოქტომბრის ახალი აქტი უცხოელთა შესახებ, რომელმაც უფლება მისცა ადგილობრივ პრეფექტებს, აწარმოონ დამატებითი სამედიცინო შემოწმებები;

ორმხრივი შეთანხმება საფრანგეთსა და ტუნისს შორის – კანონი 2002/1304;

ორმხრივი შეთანხმება საფრანგეთსა და ალჟირს შორის – კანონი 2002/1305;

ორმხრივი შეთანხმება საფრანგეთსა და ავსტრალიას შორის, რომელიც უფლებას აძლევს 18-30 წლის პირებს იმუშაონ 6 თვის განმავლობაში (2003 წლის 24 ნოემბერი);

2001/1165 – დეკრეტი საფრანგეთსა და უნგრეთს შორის ანაზღაურებად პროფესიონალთა ურთიერთგაცვლის შესახებ;

2002/940 – დეკრეტი საფრანგეთსა და სენეგალს შორის ახალგაზრდა პროფესიონალების შესახებ;

1945 წლის კანონი, მუხლები 12 და 15 (მოდიფიცირებულია);

სამინისტროს ბრძანება საფრანგეთში სწავლის უფლების მოთხოვნის განახლების შესახებ;

ახალი კანონი თავშესაფრის შესახებ, 2003 წლის ნოემბერი;
2003/1176 – კანონი პოლიტიკური დევნილებისათვის ძალაში
შევიდა 2004 წლის 1 იანვარს.

2003 წელს შემუშავდა ორი ახალი აქტი. აქტი უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ (2003 წლის ოქტომბერი) უცხო ქვეყნის მოქალაქეს, რომელსაც არ გააჩნია ცხოვრების უფლება, დაკავების ვადის საბოლოო რეპატრიაციამდე 12 დღიდან 32 დღემდე უხანგრძლივებს. აქტი ადგილობრივ მერებს დამატებით უფლებას აძლევს, შეამოწმონ უცხოელთა საცხოვრებელი ნებართვები. ის ასევე უფლებამოსილს ხდის პროფექტებს, უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს ჩაუტარონ დამატებითი სამედიცინო გამოკვლევები (განსაკუთრებით აფრიკელებს). კანონი თავშესაფრის შესახებ (2003 წლის ნოემბერი) განვითარებადი ქვეყნების მოქალაქეებისათვის კიდევ უფრო ართულებს დევნილის სტატუსის მოპოვებას და თავად თავშესაფრის მოთხოვნის პროცედურასაც. აქტი თავშესაფრის პერიოდს 2 წლიდან 2 თვემდე ამტკიცებს. იმ დევნილებისათვის, რომლებზედაც კონვენცია არ ვრცელდება, ტერიტორიული თავშესაფარი „დამატებითი დაცვით“ შეიცვალა. დაცვის ეს ფორმა კონვენციით დაცულ დევნილებთან შედარებით ნაკლებ უფლებებს იძლევა, თუმცა მოიცავს ცხოვრების ერთწლიან ნებართვას, რომელიც შეიძლება განახლდეს. 2002 წელს საფრანგეთმა ორმხრივი შეთანხმება დადო ტუნისთან, ალჟირთან, ავსტრალიასთან, უნგრეთთან, სენეგალთან და მაროკოსთან; ეს შეთანხმებები ეხება შრომით მიგრანტებს, უპირველეს ყოვლისა, ახალგაზრდა პროფესიონალებს.

28.11.2007

მასალა მოამზადეს ეროვნული ბიბლიოთეკის პარლამენტის სამეცნიერო-საინფორმაციო უზრუნველყოფის განყოფილების თანამშრომლებმა ლაშა გველქსიანმა, რევაზ ელიზბარაშვილმა და გიორგი ქელიძემ.

გამოყენებული წყაროები:

1. Annual Policy Report 2006 produced by the European Migration Network October 2007 http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/studies/docs/emn_annual_policy_report_2006_synthesis_report_Oct07.pdf
2. Migration Policies and Trends: International Comparisons FINAL REPORT TO THE HOME OFFICE http://www.geog.ucl.ac.uk/mru/HO_routes_final.pdf

საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ მთავრობის გამართული მუშაობისათვის პარლამენტს, როგორც ინსტიტუტს, სასიცოცხლო მნიშვნელობა გააჩნია. საგულისხმოა, რომ პარლამენტი არ წარმართავს თავის საქმიანობას აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ანდა სხვა ინსტიტუტებისგან განცალკევებით; პირიქით, სწორედ მათ შორის ურთიერთობის შედეგად ყალიბდება ამა თუ იმ ქვეყნის სახელისუფლებო ბირთვი.

აღიარებულია, რომ როგორც „კარგ მთავრობას“, ასევე პარლამენტს უდიდესი როლი ენიჭება ქვეყნის განვითარებაში. პარლამენტის უმთავრესი ფუნქციებია: **პოლიტიკის განსაზღვრა და კანონშემოქმედება** (როგორც კოლექტიური გადაწყვეტილების მისაღებად არჩეული წარმომადგენელი დეპუტატები ხელისუფლების აღმასრულებელ შტოსთან ერთად ქვეყნის პოლიტიკის განსაზღვრასა და კანონების შექმნაზე მუშაობენ), **აღმასრულებელი ხელისუფლების ზედამხედველობა** (პარლამენტი ზედამხედველობს აღმასრულებელი ხელისუფლების მუშაობას მათი საქმიანობის დეტალური შემოწმებით და მათგან ანგარიშის ჩაბარების მეშვეობით) და **მოქალაქეთა წარმომადგენლის რილის შესრულება** (პარლამენტი ამ ფუნქციას ცალკეული მოქალაქეების, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების, სხვადასხვა ბიზნეს-ჯგუფებისა და ადგილობრივი ამომრჩევლის ინტერესების გატარებით ასრულებს).

მართალია, პარლამენტის ეს სამი ფუნქცია უნივერსალურია თითქმის ყველა ქვეყნისთვის, ამ კომპონენტების ფარდობითი მნიშვნელობა ქვეყნიდან ქვეყნამდე ვარირებს. ეს დამოკიდებულია პარლამენტის სტრუქტურასა და ხელისუფლების სხვადასხვა შტოების ურთიერთობის ფორმაზე. „საპარლამენტო სისტემებში“ პარლამენტი არა მხოლოდ აკონტროლებს აღმასრულებელი ხელისუფლების მუშაობას, არამედ თავად იღებს მონაწილეობას მის ფორმირებაში – ზოგიერთი მინისტრი ან მინისტრთა მთელი კაბინეტი (აქ შედის პრემიერ-მინისტრიც) შეიძლება დეპუტატების რიცხვიდან დაინიშნოს. განსხვავებული სურათია საპრეზიდენტო ქვეყნებში, სადაც პარლამენტი და აღმასრულებელი ხელისუფლება ერთმანეთისგან გამიჯნულ შტოებს წარმოადგენენ. პრეზიდენტი

აირჩევა განსაზღვრული ვადით (საპარლამენტო არჩევნებისა-გან დამოუკიდებლად), მინისტრები კი პრეზიდენტის მიერ ინ-იშნებიან, თუმცა ხშირად პარლამენტის მიერ რატიფიცირების შემდეგ.

პარლამენტის ერთ-ერთ ფუნქციას, აღმასრულებელი ორ-განოების ზედამხედველობასთან ერთად, წარმოადგენს ფინ-ანსური საკითხების კონტროლიც. პარლამენტი განიხილავს, ამტკიცებს და მონიტორინგს უწევს წლიურ ბიუჯეტს.

პარლამენტი უზრუნველყოფს გადაწყვეტილების მიღე-ბის გამჭვირვალობასაც. პარლამენტს გააჩნია ძალა და პა-სუხისმგებლობა, გააკონტროლოს, როგორ და როდის იქნა მიღებული მთავრობის ესა თუ ის გადაწყვეტილება. ეს შეი-ძლება განხორციელდეს კომიტეტების მეშვეობით, რომლებიც უფლებამოსილნი არიან კითხვით მიმართონ უმაღლესი თანამ-დებობის პირებსა და პოლიტიკის განმსაზღვრელებს, ან შესა-ძლოა, თავად პარლამენტმა ითხოვოს მთავრობისგან ახსნა-განმარტება გარკვეულ საკითხებზე განხილვის პერიოდში (Question Period).

საკანონმდებლო ზედამხედველობა. პარლამენტაშორის-მა გაერთიანებამ¹ (IPU) ჩაატარა გამოკითხვა, რომელიც მოიცავ-და 82 სახელმწიფოსა და დამატებით ევროკავშირს, როგორც პოლიტიკურ ერთეულს. შეკითხვები ეხებოდა ისეთ საკითხებს, როგორიცაა: მთავრობის ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე; იმპიჩმენტი; პარლამენტის უფლებამოსილების შეწ-ყვეტა; ზედამხედველობა ბიუჯეტის შესრულებასა და ქვეყნის თავდაცვის პოლიტიკაზე; პარლამენტი და საგანგებო მდგო-მარეობა; კანონების შესაბამისობა ქვეყნის კონსტიტუციას-თან; ასევე, ზედამხედველობა კანონების შესრულებაზე. ამ შემთხვევაში ყურადღებას გავამახვილებთ პარლამენტის მიერ მთავრობისა და ბიუჯეტის ზედამხედველობაზე.

ზედამხედველობასთან დაკავშირებით რესპონდენტებს სხვადასხვა კითხვებს უსვამდნენ. მაგალითად: არის თუ არა მათ ქვეყანაში მთავრობა ანგარიშვალდებულებული პარლამენტის წინაშე? ან როგორ ახორციელებს პარლამენტი ზედამხედ-ველობას? ამ ორ კითხვასთან ერთად რესპონდენტებს ეკითხ-

¹ პარლამენტაშორისი გაერთიანება (Inter-Parliamentary Union, IPU) არის სუ-ვერენულ სახელმწიფოთა პარლამენტების საერთაშორისო ორგანიზაცია. იგი დაფუძნდა 1889 წელს. ვებ-მისამართი: www.ipu.org

ებოდნენ, შესაძლოა თუ არა, რომ მათ ქვეყანაში პარლამენტარებმა კითხვით მიმართონ მაღალი თანამდებობის პირებს; განსაზღვრულია თუ არა შეკითხვების დრო; წინასწარ არის თუ არა დაგეგმილი ინტერპელაციები (საპარლამენტო პროცედურა, რომელიც გულისხმობს პარლამენტის მოთხოვნის საფუძველზე მთავრობის წარმომადგენლის მიერ ამა თუ იმ ქმედების ან ზოგადად, პოლიტიკის ახსნა-განმარტებას); დასასრულ, არსებობს თუ არა სახალხო დამცველის (ომბუდსმენის) ინსტიტუტი. გამოკითხვის შედეგები წარმოდგენილია I ცხრილში.

ცხრილი I. ძველიონების მიხედვით ზედამხედველობის ინსტრუმენტების ცხოვრებისა.

ზედამხედველობის ინსტრუმენტების რაოდენობა	აგსტრალია და ოკეანის	აღმ. აზია	ახლო აღმ.	CLIS ქვეყნები	ცენტრ. ევროპა	დას. ევროპა	აფრიკა	ლათინური ამერიკა და კარიბის აუზი
ხუთი და ნაკლები	3	3	4	8	1	1	9	3
ექვსი და ზევით	0	4	0	3	9	14	13	4
სულ	3	7	4	11	10	15	22	7

ცხრილი II. სამდენად დაანკვირებული ზედამხედველობის ინსტრუმენტები?

საკომიტეტო განხილვები	განხილვა პლენარულ სხდომებზე	საგამოძიებო კომიტეტი	კითხვები	საპარლამენტო საათი (Question Time)	ინტერპელაცია	ომბუდსმენი
% რაოდ.	% რაოდ.	% რაოდ.	% რაოდ.	% რაოდ.	% რაოდ.	% რაოდ.
95.9	90.8	95.9	96.3	84	75.4	72.7
73	76	75	82	75	65	77

მოცემული მონაცემები საინტერესო ინფორმაციას გვაწვდის სულ ცოტა სამი მიმართულებით: უპირველეს ყოვლისა, მონაცემები აჩვენებს, თუ რამდენად მიღებულია საპარლამენტო ზედამხედველობის სხვადასხვა ინსტრუმენტები ამა თუ იმ რეგიონში. მაგალითად, გამოკითხული ქვეყნებიდან პარლამენტარებს მთავრობის წევრებისთვის ზეპირსიტყვიერი ან წერილობითი კითხვებით მიმართვის უფლება აქვთ 82-დან 79 ქვეყანაში, რაც 93,3%-ს შეადგენს. საგამოძიებო კომიტეტი და საკომიტეტო მოსმენებიც საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთი ჩვეული ხერხია. ისინი გამოკითხული ქვეყნების 95%-ში გვხვდება. თუმცა ინტერპელაცია და ომბუდსმენის ინსტიტუტი შედარებით იშვიათი მოვლენაა. ინტერპელაცია გამოკითხული ქვეყნების დაახლოებით 75%-ში გვხვდება, ომბუდსმენის ინსტიტუტი კი – დაახლოებით 73%-ში. მონაცემები წარმოდგენილია II ცხრილში.

III ცხრილში წარმოდგენილი მონაცემები გვიჩვენებს, რომ ქვეყნების უმრავლესობა იყენებს საპარლამენტო ზედამხედველობისა და კონტროლის ერთზე მეტ ხერხს. წარმოდგენილი 83 ქვეყნიდან მხოლოდ 49-ზე მოგვეპოვება სრული ინფორმაცია, დანარჩენი 34-ის შესახებ მონაცემები არასრულია ან საერთოდ არ არის წარმოდგენილი (მაგალითად, ლესოტო). სრული მონაცემებით წარმოდგენილი ქვეყნებიდან 12%-ზე მეტი იყენებს საპარლამენტო კონტროლის 4 ხერხს, 14%-ზე მეტი – 5-ს, თითქმის 33%-ს – 6-ს, ხოლო 40% – 7-ს.

ცხრილი III. ქვეყნები და მათში მიღებული საპატრულო კონტროლის ინსტრუმენტების რაოდენობა.

0	ლელო									
2	ახერბაიჯანი რუსეთი	კონგო მაკედონია ტაჯიკეთი ზიმბაბვე	4	ანგოლა სომხეთი ჩინეთი ყაზახეთი ლიხტენშტაინი რუანდა ურუგვაი	5	ავსტრალია ბულგარეთი კამერუნი ირანი იორდანია მექსიკა მონღოლეთი ნიკარაგუა პლაჟი ფილიპინები სამოა სენეგალი სინგაპური სამხ.	6	ანდორა ბელარუსია ბენინი ბრაზილია კანადა კვიპროსი მეროკოშირი ბერმანია ბვატემალა ისლანდია გვინეა კორეა ირლანდია იმაიკა ლატვია ლუქსემბურგი ნამიბია ნიდერლანდები ნიგერია პოლონეთი სლოვაკეთი სლოვენია ჩადი ტაილანდი ტოგო ტუნისი უგანდა დიდი ბრიტანეთი	7	ავსტრია ბელგია ხორვატია ჩეხეთი ესტონეთი საფრანგეთი გაბონი საბერძნეთი უნგრეთი ინდონეზია იაპონია ლიტვა მადაგასკარი რუმინეთი ესპანეთი შვედეთი შვეიცარია ზამბია

(შენიშვნა: იმ ქვეყნებისთვის, რომლებიც კურსივითაა აკრეფილი, ზოგიერთი ინსტრუმენტის გამოყენების შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომი არ იყო.)

გარდა ამისა, კვლევის შედეგებმა გვიჩვენა, თუ რა მიმართებაშია ეს ინსტრუმენტები და ტიპები მმართველობის ფორმასთან. ანალიზი ნათლად გვიჩვენებს, რომ ზედამხედველობის იარაღები განსხვავებულია მმართველობის სხვადასხვა ფორმების პირობებში. როგორც IV ცხრილიდან ჩანს, ზედამხედველობის ისეთი იარაღები, როგორიცაა საკომიტეტო მოსმენები, მოსმენები პლენარულ სხდომებზე, საპარლამენტო საათი (Question Time) და ინტერპელაცია, ჩვეულებრივ, უფრო გავრცელებულია საპარლამენტო სისტემის პირობებში, ვიდრე მმართველობის საპრეზიდენტო ან ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში, მაშინ როცა სხვა იარაღები, როგორცაა კითხვები და ომბუდსმენის ინსტიტუტი, ისევე გავრცელებულია საპარლამენტო სისტემებში, როგორც საპრეზიდენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში.

V ცხრილიდან ჩანს, რომ მმართველობის საპარლამენტო სისტემებში კანონმდებლებს გააჩნიათ ზედამხედველობის უფრო მეტი იარაღი, ვიდრე საპრეზიდენტო ან ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში.

შენიშვნა: ზამბია ცხრილში შეტანილი არ არის, რადგანაც მან არ წარმოადგინა პასუხი ქვეყნის მმართველობის ფორმის შესახებ.

ბიუჯეტი და ზედამხედველობა. პარლამენტაშორისი გაერთიანების მიერ მოპოვებული მონაცემები ნაწილობრივ გვიჩვენებს, თუ რა როლი შეიძლება ითამაშოს პარლამენტმა საბიუჯეტო პროცესში. კერძოდ, IPU-ს მიმოხილვა გვაწვდის ინფორმაციას იმის შესახებ, აქვს თუ არა ადგილი კონსულტაციებს საკანონმდებლო ორგანოსთან ბიუჯეტის მომზადების დროს ან ხორციელდება თუ არა ზედამხედველობა სხვადასხვა ფინანსურ დონის დივიზიონებზე. ეს მონაცემები მოცემულია VI ცხრილში.

ცხრილი IV. ცამდეწამდე გაგრძელებულია საპატრულაშენიანო ზედამხედველობის ინსტრუმენტები მხარეთველობის სხვა-დასხვა სისტემებში.

მმართველობის ფორმა	საკომიტეტო მოსმენები	მოსმენები პლენარულ სხდომაზე	საგამოძიებო კომიტეტი	კითხვები	საპარლამენტო საათი	ინტერპელაციები	ომბუდსმენი
	% რაოდ.	% რაოდ.	% რაოდ.	% რაოდ.	% რაოდ.	% რაოდ.	% რაოდ.
საპარლამენტო	100 34	97,1 35	96,9 32	100 32	88,6 35	76,9 26	77,8 36
საპრეზიდენტო	88,2 17	83,3 18	100 19	85,7 21	78,9 19	72,2 18	77,8 18
ნახევრად საპრეზიდენტო	93,3 15	81,3 16	86,7 15	100 17	86,7 15	75 16	52,9 17

ცხრილი V. მმართველობის ფორმები და საპარლამენტო ზედამხედველობის ინსტრუმენტების რაოდენობა

საპარლამენტო ზედამხედველობის ინსტრუმენტების რაოდენობა				
მმართველობის ფორმა	4	5	6	7
სამრეზიდენტო	სპილოს ძეგლის სანაპირო, ვაზახეთი	ნიკარაგუა, პალაუ	ბენინი ბრაზილია კვიპროსი ბვინჯა კორეა	კოსტა რიკა ინდონეზია
			ჩადი ტუნისი	
საპარლამენტო	ლისტემუტაინი	ავსტრალია თურქეთი	კანადა ბერმანია ბვინჯა ბისაუ იამაიკა ლუქსემბურგი დღი ბრიტანეთი	ავსტრია ბელგია სორვატია ჩეხეთი ესტონეთი საბერძნეთი უნგრეთი იაპონია ლიტვა ესპანეთი შვედეთი
ნახევრად სამრეზიდენტო	ანგოლა სომხეთი რუანდა	კამერუნი სენეგალი იემენი	ნიგერია ტოგო იუგოსლავია	საფრანგეთი ვაბონი მალაგასკარი მადრიდე
სხვა			შვეიცარია	

ცხრილი VI. ბიუჯეტი და ზედამხედველობა.

1	2	3	4	5
მმართველობის ფორმა	კონსულტაციები საკანონმდებლო ორგანოსთან ბიუჯეტის მომზადებისას	ბიუჯეტის განხილვა	ანგარიშები	დამტკიცება
	% რაოდენობა	% რაოდენობა	% რაოდენობა	% რაოდენობა
საპარლამენტო	47,1 34	97,2 36	93,3 30	95,8 24
საპრეზიდენტო	47,6 21	95,2 21	84,2 19	87,5 16
ნახევრად საპრეზიდენტო	37,5 16	87,5 16	93,8 16	91,7 12

VI ცხრილში მე-2 სვეტში წარმოდგენილი მონაცემები ადასტურებს იმ მოსაზრებას, რომ პარლამენტები და კანონმდებლები შედარებით ნაკლებად არიან ჩართულნი ბიუჯეტის მომზადებაში. სამაგიეროდ, მე-3 სვეტიდან ჩანს, რომ პარლამენტების ჩართულობა ფინანსური ოპერაციების ზედამხედველობის პროცესში ზოგადად ყველგან მაღალია.

* * *

ქვემოთ რამდენიმე ევროპული სახელმწიფოს მაგალითზე აღვწერთ საპარლამენტო კონტროლის ძირითად ფორმებს.

ბულგარეთში დეპუტატებს უფლება აქვთ, მინისტრთა საბჭოს ან ცალკეულ მინისტრებს მიმართონ კითხვით ან მოითხოვონ ინტერპელაცია, რომელიც ამ თანამდებობის პირთა კომპეტენციის სფეროს ეხება. მინისტრები ვალდებული არიან, გასცენ ამ კითხვას პასუხი. დეპუტატთა ერთი მეხუთედის მოთხოვნის საფუძველზე ინტერპელაცია შესაძლოა დებატებში გადაიზარდოს, რის შედეგადაც შეიძლება მიღებულ იქნას რეზოლუცია. ასევე, დეპუტატებს აქვთ უფლება დასვან კითხვები, რომლებიც ეხება მინისტრთა საბჭოს, პრემიერ-მინისტრისა ან მათს დაქვემდებარებაში მყოფ დაწესებულებათა საქმიანობის ძირითად ასპექტებს. ნაციონალურ ასამბლეასა და პარლამენტის კომიტეტებს ასევე უფლება აქვთ მოსთხოვონ მინისტრებს სხდომაზე დასწრება. ნაციონალური ასამბლეა აკონტროლებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებას მისი ძალაუფლების ჩარჩოებში, ბიუჯეტის შესახებ ორგანული კანონის 37-ე მუხლის მე-2 პარაგრაფის შესაბამისად.

ესტონეთის პარლამენტის, რიგიკოგუს, ძირითადი ინსტრუმენტი, რომლითაც იგი მთავრობის საქმიანობას აკონტროლებს, წერილობითი და ზეპირსიტყვიერი გამოკითხვებია. რიგიკოგუს წევრებს შეუძლიათ მიმართონ მთავრობასა და მის წევრებს კითხვით, რომელსაც პასუხი უნდა გაეცეს რიგიკოგუს სესიაზე 20 სასესიო დღის განმავლობაში.

ძირითადი საშუალება **ლატვიის** პარლამენტისთვის, სეიმისთვის, მინისტრთა კაბინეტის მოღვაწეობის გასაკონტროლებლად არის წერილობითი კითხვით მიმართვა. არანაკლებ ხუთი დეპუტატისგან შემდგარ ჯგუფს შეუძლია წერილობითი

კითხვით მიმართონ პრემიერ-მინისტრსა და კაბინეტის სხვა წევრებს. კითხვა უნდა წარედგინოს სეიმის კანცელარიას, რომელიც მას არეგისტრირებს და აცნობებს შესაბამის პირს. ყოველკვირეულად ეს კითხვები განიხილება სეიმის სპეციალურ სხდომაზე, სადაც წაიკითხება კითხვებიცა და შესაბამისი პასუხებიც. პასუხების მიღების შემდეგ დეპუტატებს უფლება აქვთ იმავე საკითხზე დამატებით ორი კითხვა დასვან. ყოველი ფისკალური წლის დაწყებამდე სეიმი გამოთქვამს საკუთარ მოსაზრებას სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო და ხარჯვითი ნაწილის შესახებ. სეიმმა უნდა მიიღოს საბიუჯეტო კანონი დამსწრე დეპუტატების აბსოლუტური უმრავლესობით. ფისკალური წლის დასასრულს კაბინეტმა უნდა წარადგინოს ანგარიში, რომელიც აჩვენებს ბიუჯეტის ფაქტობრივ შესრულებას.

მთავრობა ვალდებულია მიაწოდოს **მაკედონის** საკანონმდებლო ორგანოს, სობრანიეს, ინფორმაცია და მის კითხვებს უპასუხოს. თუ სობრანიე მიმართავს მთავრობას კითხვით, ეს კითხვა მიწოდებული უნდა იყოს წერილობითი ფორმით ან უფლებამოსილმა წარმომადგენელმა გააუღეროს სობრანიეს სესიის დროს. მთავრობას უფლება აქვს სობრანიეს მიერ დასმულ კითხვაზე პასუხი არ გასცეს, თუ ეს კითხვა მთავრობის კომპეტენციის მიღმაა. სობრანიესა და დეპუტატებს უფლება აქვთ მოითხოვონ ინტერპელაცია, რომელიც ეხება ნებისმიერი საჯარო თანამდებობის პირის, მთავრობისა ან მისი წევრების მუშაობას. ინტერპელაცია მოითხოვს არანაკლებ ხუთი დეპუტატის მხარდაჭერას. ცალკეულ დეპუტატებსაც უფლება აქვთ წერილობითი კითხვით მიმართონ მთავრობას და სხვა თანამდებობის პირებს. ეროვნული ბიუჯეტის შესრულების გასაკონტროლებლად დაფუძნებულია დამოუკიდებელი სამსახური (სლუჟბა), რომლის ფუნქციები და უფლებები რეგულირდება ბიუჯეტის შესახებ კანონით. ეს სამსახური ანგარიშვალდებულია სობრანიეს წინაშე.

პოლონეთის კონსტიტუციის თანახმად, მინისტრთა საბჭომ ფისკალური წლის დამთავრებიდან ხუთი თვის ვადაში უნდა წარუდგინოს სეიმს ანგარიში ბიუჯეტის შესრულებისა და სახელმწიფო ვალის შესახებ. ფინანსთა სამინისტრო ვალდებულია, ეროვნულ საფინანსო კომიტეტს განსახილველად

წარუდგინოს ნახევარი წლის ანგარიში ბიუჯეტის შესრულების შესახებ.

რუმინეთში საპარლამენტო კონტროლის ძირითად საშუალებებს მიეკუთვნება: პოლიტიკური დეკლარაციები – პარლამენტის ორივე პალატა კვირაში ერთ საათს უთმობს თავის დეპუტატებს, რათა მათ გამოხატონ აზრი მთავრობის საქმიანობაზე; კითხვები – ისინი განკუთვნილია მინისტრებისა და სხვა სამთავრობო ინსტიტუტების წარმომადგენელთათვის; ინტერპელაციები – მათი ადრესატები არიან პრემიერ-მინისტრი, მინისტრები ან მათს დაქვემდებარებაში მყოფი სხვა ინსტიტუტების წარმომადგენლები და მათი მიზანია, აღიძრას დებატები მთავრობის მიერ განხორციელებული პოლიტიკის ძირითად საკითხებზე.

სლოვაკეთის ნაციონალურ საბჭოს შეუძლია მთავრობას, ცენტრალური სახელმწიფო ადმინისტრაციული სტრუქტურების ხელმძღვანელობასა და უმაღლესი თანამდებობის პირებს მოსთხოვოს მოხსენება, რომელიც წარმოდგენილი უნდა იყოს 30 დღეში ან ნაციონალური საბჭოს მიერ (არანაკლებ 15 დღისა) დადგენილ ვადაში. პარლამენტის წევრებს უფლება აქვთ მიმართონ მთავრობას ინტერპელაციით ანდა კითხვა დაუსვან მის რომელიმე წევრს ან ნებისმიერ სხვა ოფიციალურ პირს. პარლამენტის წევრს პასუხი უნდა გაეცეს 30 დღის ვადაში. პარლამენტში ინტერპელაციაზე პასუხი დებატების ფორმას იღებს. გარდა ინტერპელაციისა, „კითხვების საათი“ საპარლამენტო სესიის დღის წესრიგის ჩვეული ნაწილია. ამ საათში მთავრობის წევრები პასუხს იძლევიან აქტუალურ კითხვებზე (მათი კომპეტენციის ფარგლებში). პარლამენტის წევრებს შეუძლიათ საკომიტეტო შეკრებებზე მთავრობის წევრებს გაუზიარონ მოსაზრებები და შენიშვნები მათ კომპეტენციაში შემავალ საკითხებზე. ნაციონალური საბჭოს ან მისი კომიტეტის მოთხოვნით მინისტრი ვალდებულია დაესწროს საკომიტეტო სხდომებს. საპარლამენტო კომიტეტებს უფლება აქვთ კაბინეტის წევრები სხდომებზე მიიწვიონ და მოსთხოვონ განმარტება, ანგარიში და საჭირო დოკუმენტაცია.

სლოვენის მთავრობა მთავრობის შესახებ კანონის თანახმად ვალდებულია საკუთარ საქმიანობაზე რეგულარულად წარუდგინოს მოხსენება ნაციონალურ ასამბლეას. მთავრობამ

და მისმა თითოეულმა წევრმა ნაციონალურ ასამბლეას უნდა მოახსენოს, თუ როგორ სრულდება მის მიერ დამტკიცებული კანონები და სხვა ნორმატიული აქტები (legal norms). მთავრობა და მინისტრები ვალდებული არიან პასუხი გასცენ ნაციონალური ასამბლეის წევრების მიერ დასმულ კითხვებს. თუ ნაციონალური ასამბლეა მოითხოვს ინტერპელაციას მთავრობის ან ცალკეული სამინისტროების საქმიანობის შესახებ სპეციფიკური ინფორმაციის მისაღებად, მთავრობას შეუძლია წარმოადგინოს ანგარიში ამ საკითხზე დებატებამდე 15 დღის განმავლობაში.

უნგრეთში საპარლამენტო კომიტეტების მოთხოვნის საფუძველზე მთავრობის წევრები უნდა გამოცხადონ საკომიტეტო სხდომებზე და მიაწოდონ საჭირო ინფორმაცია. მთავრობა ვალდებულია რეგულარულად ჩააბაროს პარლამენტს ანგარიში. პარლამენტს გააჩნია მთავრობის გაკონტროლების სხვადასხვა ხერხები, როგორცაა მინისტრების ან მთლიანად მთავრობისთვის კითხვების დასმა, საგამოძიებო კომისიის შექმნა. პარლამენტი ასევე აკონტროლებს მიმდინარე ბიუჯეტის შესრულებას.

ჩეხეთის რესპუბლიკის მთავრობა (მინისტრები და მათი მოადგილეები) საპარლამენტო კომიტეტებში ოფიციალურად ატყობინებს პარლამენტს საკუთარი საქმიანობის შესახებ. პრემიერ-მინისტრი ან შესაბამისი მინისტრი პასუხს სცემს დეპუტატების ინტერპელაციას. დეპუტატთა პალატას უფლება აქვს დააყენოს მთავრობის წევრის გადაყენების საკითხი. თითოეულ დეპუტატს უფლება აქვს გამოითხოვოს ინფორმაცია სამთავრობო სტრუქტურებიდან. დეპუტატთა პალატას უფლება აქვს მოიწვიოს მთავრობის წევრი და ასევე სხვა ცენტრალური სამთავრობო სტრუქტურების ხელმძღვანელები მნიშვნელოვან საკითხებზე ინფორმაციისა და განმარტების მისაღებად. დეპუტატთა პალატას უფლება აქვს დაამტკიცოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი, რომელსაც წარადგენს მთავრობა. პროექტი პირველად განიხილება საბიუჯეტო კომიტეტში და შემდგომ გაივლის პალატაში 3 წაკითხვას. დეპუტატთა პალატას არ შეუძლია პირდაპირი გავლენა მოახდინოს ბიუჯეტის შესრულებაზე, თუმცა მთავრობამ კვარტალურად უნდა წარმოადგინოს მოხსენება ბიუჯეტის შესრულებაზე. დეპუტატთა

პალატა აგრეთვე კენჭს უყრის სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო ანგარიშს.

26.12.2007

მასალა მოამზადეს ერთგუნდი ბიბლიოთეკის პარლამენტის სამეცნიერო-საინფორმაციო უზრუნველყოფის განყოფილების თანამშრომლებმა ლაშა გველესიანმა, რევაზ ელიზბარაშვილმა, ნატო გაბელაიამ და გიორგი ჭკელიძემ.

გამოყენებული წყაროები:

1. Parliamentary Strengthening <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/parliament.pdf>
2. Public Management Profiles of CEE Countries <http://www.unpan.org/europe-countryprofile.asp>
3. Trends in Parliamentary Oversight <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/TrendsinParliamentaryOversight-FINAL.pdf>

საარჩევნო სისტემა შეიძლება განისაზღვროს, როგორც კენჭისყრის შედეგების მიხედვით კანდიდატებს შორის მანდატების განაწილების წესი. ასეთი არაერთი წესი არსებობს და თითოეულმა მათგანმა (კენჭისყრის ერთი და იმავე შედეგთან მიმართებაში) შეიძლება განსხვავებული საბოლოო შედეგი მოგვცეს.

ისტორიულად პირველ საარჩევნო სისტემად ჩამოყალიბდა **მაჟორიტარული** საარჩევნო სისტემა, რომლის საფუძველშიც დევს უმრავლესობის პრინციპი (ფრანგ. majorité – უმრავლესობა). არჩეულებად ითვლებიან ის კანდიდატები, რომლებმაც მიიღეს ხმათა დადგენილი უმრავლესობა. იმისდა მიხედვით, თუ როგორია ეს უმრავლესობა (ფარდობითი, აბსოლუტური თუ კვალიფიციური), საარჩევნო სისტემებიც სხვადასხვაგვარია.

ჯერ კიდევ კონსტიტუციური წყობის გარიჟრაჟზე წამოყენებულ იქნა პოლიტიკურ გაერთიანებათა **პროპორციული** წარმომადგენლობის იდეა, რომლის დროსაც მანდატთა რაოდენობა, რომელსაც იღებს ასეთი გაერთიანება, მის კანდიდატებზე მიცემულ ხმათა რაოდენობას შეესაბამება. პრაქტიკულად პირველად პროპორციული სისტემა გამოყენებულ იქნა **ბელგიაში** 1889 წელს. XX საუკუნის დასაწყისისთვის ამგვარი სისტემის 152 ნაირსახეობა არსებობდა.

ამგვარად, საარჩევნო სისტემათა მსოფლიო პრაქტიკაში ყველაზე გავრცელებული ფორმებია მაჟორიტარული და პროპორციული საარჩევნო სისტემები.

მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა

მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ არჩევნებში გამარჯვებულად ითვლება ის კანდიდატი, რომელმაც ამომრჩეველთა ხმების განსაზღვრული უმრავლესობა მიიღო. იგი ხშირად გამოიყენება აღმასრულებელ თანამდებობებზე (უპირველეს ყოვლისა, **პრეზიდენტების**) ან ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქების სისტემაზე აკებული საკანონმდებლო ორგანოს წევრების არჩევისას, მაგრამ შეს-

აძლებელია მისი გამოყენება მრავალმანდატიან ოლქებშიც, როდესაც ხმის მიცემა სრული პარტიული სიით ხორციელდება. ცალკეული სახელმწიფოს კანონმდებლობა განსაზღვრავს, თუ კონკრეტულად ხმათა როგორი უმრავლესობა უნდა შეგროვდეს – ფარდობითი თუ აბსოლუტური. შესაბამისად, განასხვავებენ **ფარდობითი უმრავლესობის და აბსოლუტური უმრავლესობის მაჟორიტარულ სისტემებს.**

ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემა

ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემისას არჩევნებში გამარჯვებისათვის კანდიდატს ესაჭიროება ამომრჩეველთა ხმათა მეტი რაოდენობა, ვიდრე ეს აქვთ დანარჩენ ცალკეულ კანდიდატებს, თუნდაც მათ ამომრჩეველთა ხმების ნახევარზე ნაკლები შეხვდეთ. ამ წესით მიმდინარეობს არჩევნები **კანადის** თემთა პალატაში. **აშშ**-ში ამგვარად ხდება კონგრესის ორივე პალატისა და პრეზიდენტის ამომრჩეველთა კოლეგიის წევრთა არჩევა.

აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთი ქვეყნის საარჩევნო კანონმდებლობა ამომრჩეველთა ხმათა იმ მინიმალურ რაოდენობას ადგენს, რომელიც აუცილებელია მოგროვდეს გამარჯვებისთვის. მაგ., ზოგან ეს რაოდენობა ხმების 20%-ს შეადგენს. **დიდ ბრიტანეთში** ფარდობითი უმრავლესობის ერთმანდატიანი მაჟორიტარული სისტემით ტარდება **ერთუნული საპარლამენტო და ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები ინგლისსა და უელსში.**

საფრანკეთში უმრავლესობაში მოსული პარტიები, რომლებიც ამომრჩეველთა ხმების 50%-ზე ნაკლებს იღებდნენ, პარლამენტში ადგილების თითქმის 75%-ს იკავებდნენ. მსგავსი სიტუაცია მრავალი წლის განმავლობაში არსებობდა ასევე **ინდოეთში (ქვედა პალატის არჩევნები).** ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემა, რომელმაც საკმაოდ ფართო განვითარება ჰპოვა განვითარებად ქვეყნებში, ზოგიერთ მათგანში (**ინდოეთი, ეგვიპტე**) თავისებური ფორმები მიიღო (მაგ., როდესაც კანდიდატთა რაოდენობა ოლქში ასარჩევ დეპუტატთა რიცხვის ტოლია, ისინი ხმის მიცემის გარეშე ითვლებიან არჩეულებად).

აბსოლუტური უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემა

ამ სისტემის დროს არჩევნები, როგორც წესი, რამდენიმე ტურად ტარდება. არჩევნისათვის კანდიდატმა უნდა დააგროვოს არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების აბსოლუტური უმრავლესობა ანუ $50\%+1$ ხმა. თუ ვერც ერთმა კანდიდატმა ვერ მოაგროვა ასეთი უმრავლესობა, ინიშნება მეორე ტური, რომელშიც მონაწილეობას იღებს ის ორი კანდიდატი, რომლებმაც პირველ ტურში სხვებთან შედარებით ყველაზე მეტი ხმა დააგროვეს.

აბსოლუტური უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემით ირჩეოდა **საფრანგეთის** მე-5 რესპუბლიკის ყველა პრეზიდენტი. მხოლოდ 1958 წ. მოახერხა შარლ დე გოლმა პირველივე ტურში მოგროვებინა ამომრჩეველთა ხმების 78,5%, დანარჩენ შემთხვევაში საპრეზიდენტო არჩევნები 2 ტურად ტარდებოდა. ასეთი საარჩევნო სისტემით ტარდება **რუსეთის ფედერაციის** საპრეზიდენტო არჩევნებიც.

პროპორციული საარჩევნო სისტემა

პროპორციული საარჩევნო სისტემა მოქმედებს მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქებში და ხმის მიცემა ხორციელდება პარტიული სიის მიხედვით. თითოეული პარტია, რომელიც მონაწილეობს არჩევნებში, დებულობს მიღებულ ხმათა რიცხვის პროპორციულ სადეპუტატო ადგილთა რაოდენობას.

სადეპუტატო ადგილთა პროპორციული განაწილება სხვადასხვა ხერხითაა შესაძლებელი. უმეტესად ეს ხდება **საარჩევნო კვოტის** საფუძველზე, რომელიც გამოიანგარიშება ოლქში მოცემულ ამომრჩეველთა ხმების რაოდენობის შეფარდებით მანდატის რიცხვზე. სხვა სიტყვებით, განისაზღვრება ამომრჩეველთა ხმების ის მინიმალური რაოდენობა, რომელიც აუცილებელია დააგროვოს პარტიამ, რომ მიიღოს ერთი მანდატი (ე.წ. მანდატის კუთრი წონა). თუ, მაგალითად, მრავალმანდატიან ოლქში პარტიები 6 სადეპუტატო ადგილისათვის იბრძვიან და არჩევნებში 150000 ამომრჩეველი დაფიქსირდა, საარჩევნო კვოტა იქნება $150000:6=25000$.

სრული პროპორციული სისტემა გულისხმობს, რომ მთელი ქვეყანა წარმოდგენილ იქნას, როგორც ერთიანი მრავალმანდატიანი ოლქი (ასეა, მაგ., **ისრაელში**), ანდა შეიქმნას დიდი მრავალმანდატიანი ოლქები, რომლებშიც ტარდება მანდატების პირველადი განაწილება, ხოლო დანარჩენი მანდატები ნაწილდება ოლქების საზღვრების გაუთვალისწინებლად ზოგადნაციონალური საარჩევნო კვოტის შესაბამისად. სრული პროპორციული სისტემის ყველაზე წარმატებულ მაგალითად შეიძლება დასახელდეს არჩევნების წესი **იტალიის** პარლამენტში დეპუტატთა პალატაში. მანდატების განაწილება ხდება 2 ეტაპად – საარჩევნო ოლქისა და ერთიანი ნაციონალური ოლქის მიხედვით. სრული პროპორციული სისტემა გამოიყენება, მაგ., **მაკედონიაში, ნიდერლანდებში, ნორვეგიაში, ფინეთში და ევროპარლამენტის არჩევნების** დროს.

ლატვიის მოქალაქეები ირჩევენ პირდაპირი არჩევნების გზით საკანონმდებლო ორგანოს (სეიმს). სეიმი შედგება 100 წევრისაგან, რომელთაც პროპორციული წესით ირჩევენ 4 წლის ვადით. საპარლამენტო არჩევნები ტარდება ოქტომბრის პირველ შაბათს. ლატვიაში ასევე ტარდება მუნიციპალური საბჭოს არჩევნები, სადაც 7-60 წევრს ირჩევენ. ეს დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად დიდია მუნიციპალიტეტი. არჩევნები პროპორციულია და საბჭოს 4 წლის ვადით ირჩევენ.

რთულ სისტემას წარმოადგენს **პრეფერენციკული** (ლათ. *praeferentia* – უპირატესობის მინიჭება) ხმის მიცემის სისტემა: ამომრჩეველი ხმას აძლევს არა უბრალოდ სიას, არამედ ბიულეტენში კანდიდატს ანიჭებს პრეფერენციებს (ახდენს მათ რანგირებას): 1, 2, 3,..., რითაც მიუთითებს, თუ რომელი თანმიმდევრობითაა სასურველი მისთვის კანდიდატთა არჩევა. ამგვარი სისტემა გამოიყენება **იტალიაში**, დეპუტატთა პალატის არჩევნებში: ამომრჩეველს შეუძლია უპირატესობა მიანიჭოს კანდიდატებს მხოლოდ იმ სიიდან, რომლითაც იგი ხმას აძლევს.

სიებში მანდატების განაწილების მექანიზმის თვალსაზრისით საკმაოდ რთულია **„ერთადერთი გადაცემადი ხმის“** (single transferable vote) სისტემა (ნახევრად პროპორციული სისტემა): საარჩევნო ოლქი ირჩევს ორ ან მეტ წარმომადგენელს. ამომრჩევლები ახდენენ კანდიდატთა რანგირებას. კანდიდატის მიერ საკმარისი ხმების მიღების შემთხვევაში მისთვის მიცე-

მული ჭარბი ხმები გადაეცემა მის ამომრჩეველთა მეორე (და თუ საჭირო გახდა, მესამე, და ა.შ.) არჩევანს, ხოლო ყველაზე არაპოპულარული კანდიდატი გაიცხრილება. ასე გრძელდება, სანამ ყველა ადგილი არ შეივსება კანდიდატებით, რომელთაც საარჩევნო კვოტას მიაღწიეს, ან არ დარჩება იმდენი კანდიდატი, რამდენი მანდატიცაა. მიუხედავად ხმების დათვლის სირთულისა, მეტია იმის ალბათობა, რომ ამომრჩეველთა უმრავლესობის ერთ-ერთი „სიმპათია“ მაინც არჩეული იქნება. ეს სისტემა გამოიყენება შემდეგ სახელმწიფოებში: **ავსტრალია (სენატი), იტალიის რესპუბლიკა, ჩრდილოეთ იტალია (ასამბლეისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები), მალტა, შოტლანდია (ადგილობრივი არჩევნები), ასალი ზელანდია (ზოგიერთი სახის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები).**

შეკრული საარჩევნო სისტემა

შეკრული საარჩევნო სისტემა გულისხმობს მაჟორიტარული და პროპორციული საარჩევნო სისტემების ელემენტების შეთავსებას სხვადასხვა ვარიაციით.

ავსტრალიაში პარლამენტის ერთი პალატა ფაქტიურად აბსოლუტური უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემით ირჩევა, მეორე პალატა – პროპორციული სისტემით.

აზერბაიჯანის პარლამენტი შედგება 125 წევრისაგან. 2005 წლამდე 100 წევრს ირჩევენ პროპორციული, 25 კი მაჟორიტარული წესით. 2005 წლიდან ყველა წევრი მაჟორიტარული წესით აირჩევა.

გფრ-ის საარჩევნო კანონმდებლობა ხასიათდება, როგორც პროპორციული, რომელსაც მაჟორიტარიზმის ძლიერი ელემენტი გააჩნია. არჩევნების შესახებ ფედერალურ კანონში ბუნდესტაგში დეპუტატთა ნახევარი საარჩევნო ოლქებში ირჩევა ამ ოლქებში წამოყენებულ კანდიდატებზე შემოთავაზების მიხედვით, დანარჩენი – ფედერალურ მიწებში წამოყენებულ კანდიდატთა სიის მიხედვით. შესაბამისად, თითოეულ ამომრჩეველს აქვს 2 ხმის უფლება: 1-ლი – ერთმანდატიან ოლქში დეპუტატის ასარჩევი და მე-2 – ხმა პარტიული სიისათვის.

ეგვიპტეში შერეული სისტემა წარმოადგენს პარტიული სიით ხმის მიცემის და ინდივიდუალური კენჭისყრის შეთავსებას: თითოეულ ოლქში ირჩევა ერთი დეპუტატი, რომელმაც თავისი კანდიდატურა ინდივიდუალურად წარმოადგინა. დანარჩენისაგან განსხვავებით ერთ კანდიდატს არ შეუძლია საარჩევნოდ დარეგისტრირდეს ერთდროულად პარტიული სიით და ინდივიდუალურად.

ლიტვის პარლამენტის უფლებამოსილება 4 წელია. იგი 141 წევრისაგან შედგება: 71 მათგანს ერთმანდატიანი მაჟორიტარული წესით ირჩევენ, ხოლო 70-ს – პროპორციულად.

თავისებური, საკმაოდ რთული შერეული საარჩევნო სისტემა გააჩნია **მექსიკის შეერთებულ შტატებს**. „პოლიტიკური ორგანიზაციებისა და საარჩევნო პროცესის შესახებ ფედერალური კანონის“ მიხედვით, ფედერალური კონგრესის დეპუტატთა ნახევარი შედგება 300 დეპუტატისგან, რომელნიც ირჩევა პროპორციული წარმომადგენლობითი სისტემით მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქებში რეგიონალური სიების საფუძველზე. სენატორთა პალატის დეპუტატები ირჩევიან ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემით.

რუსეთში სახელმწიფო დუმის ფორმირება ასევე სრულად ხორციელდება შერეული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე: 225 დეპუტატი ირჩევა ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით, მეორე 225 – პროპორციული საარჩევნო სისტემით.

სომხეთში პარლამენტს ირჩევენ 4 წლის ვადით. იგი შედგება 131 წევრისაგან, რომელთაგანაც 75 ირჩევენ პროპორციული, 56 კი მაჟორიტარული წესით.

ჩეხეთში მოქალაქეები პირდაპირი არჩევნების გზით ირჩევენ ორპალატიან პარლამენტს. დეპუტატთა პალატა 200 წევრისაგან შედგება, რომელთაც პროპორციული წესით ირჩევენ 4 წლის ვადით. სენატი შედგება 81 წევრისაგან, რომლებსაც ერთმანდატიანი მაჟორიტარული არჩევნების გზით 6 წლის ვადით ირჩევენ და რომელთა რაოდენობის ერთი მესამედი შესაძლებელია განახლდეს ყოველი ლუწი წლის შემოდგომაზე.

16.10.2007

მასალა მოამზადეს ეროვნული ბიბლიოთეკის პარლამენტის სამეცნიერო-საინფორმაციო უზრუნველყოფის განყოფილების თანამშრომლებმა ლაშა გველესიანმა, რევაზ კლიზბარაშვილმა და გიორგი ქელიძემ.

გამოყენებული წყაროები:

<http://www.pravoreferat.popal.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=852>

<http://revolution.allbest.ru/dlt/captcha.cgi?n=7920>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Election>

http://en.wikipedia.org/wiki/Proportional_representation

http://en.wikipedia.org/wiki/Plurality_voting_system

http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_by_country

<http://www.mtholyoke.edu/acad/polit/damy/BeginningReading/types.htm>

ელექტრონული არჩევნები ანუ, როგორც ინგლისურად მას შემოკლებით ეწოდება, „e-voting“ მოიცავს ხმის მიცემის რამდენიმე განსხვავებულ ტიპს და გულისხმობს როგორც ხმის მიცემის, ისე ხმების დათვლის ელექტრონულ საშუალებებს.

ელექტრონული არჩევნების ტექნოლოგია მრავალფეროვანია. მასში გამოიყენება ე.წ. შტემპულ-ბარათები (Punch Cards), ოპტიკური სკანირების ხმის მიმცემი სისტემები, ასევე სპეციალური ხმის მისაცემი კიოსკები, რომლებშიც განთავსებულია პირდაპირი ჩაწერის ელექტრონული ხმის მიცემის სისტემები (ინგლ. **Direct-recording electronic/DRE voting systems**). ეს ტექნოლოგია მოიცავს აგრეთვე საარჩევნო ბიულეტენებისა თუ ხმების გადაგზავნას ტელეფონის, კომპიუტერული ქსელებისა თუ ინტერნეტის საშუალებით.

ამ ტექნოლოგიის დახმარებით შესაძლებელია ხმების სწრაფი დათვლა და ხმის მიცემის პროცესში შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე მოქალაქეთა ჩართვა. თუმცა ზოგიერთების მოსაზრებით, განსაკუთრებით აშშ-ში, ელექტრონული ხმის მიცემა შესაძლოა არჩევნების გაყალბების საშუალებად იქცეს.

ელექტრონული საარჩევნო სისტემები არჩევნებში 1960 წლიდან გამოიყენება. მაგ., ბრაზილიაში DRE ხმის მისაცემი აპარატები, რომლებიც ხმებს აგროვებს და მათ ტაბულირებას ახდენს, ყველა არჩევნებში გამოიყენება. ეს სისტემები ასევე ფართოდაა გავრცელებული ინდოეთში, ნიდერლანდებში, ვენესუელასა და აშშ-ში. ბრიტანეთში, ესტონეთსა და შვეიცარიაში პოპულარობა მოიხვეჭა ხმის მიცემამ ინტერნეტის საშუალებით. არჩევნების ეს ფორმა გამოიყენება მუნიციპალურ არჩევნებში კანადაში და პარტიულ პრაიმერებზე აშშ-სა და საფრანგეთში.

ქალაქზე მომუშავე ხმის მიმცემი სისტემა

ეს სისტემა გულისხმობს ხმის მიცემასა და დათვლას ხელით, ქალაქის ბიულეტენების გამოყენებით. ელექტრონული ცხრილების დანერგვით შეიქმნა სისტემები, სადაც ბიულეტენები ხელით კი ივსებოდა, მაგრამ ხმების დათვლა ელექტრონულად იყო შესაძლებელი. ეს სისტემები მოიცავს როგორც შტემპელ-ბარათებს, ასევე გვიანდელ ციფრულ სისტემებს.

პირდაპირ ჩამწერი ელექტრონული (DRE) ხმის მიმცემი მანქანა

პირდაპირ ჩამწერი ელექტრონული ხმის მიმცემი მანქანა ხმებს იწერს საარჩევნო დისფლემის საშუალებით. ეს დანადგარი უზრუნველყოფილია მექანიკური ან ელექტრონული-ოპტიკური კომპონენტებით, რომლებიც მოქმედებაში მოიყვანება დილაკის დაჭერით ან სენსორულ ეკრანზე შეხებით. იგი ამუშავებს მონაცემებს კომპიუტერული პროგრამების საშუალებით და ამ მონაცემებსა და ბიულეტენების გამოსახულებებს იწერს მეხსიერების სპეციალურ ბლოკში. არჩევნების დასრულების შემდეგ მანქანა უშვებს არჩევნების მონაცემებს ცხრილების სახით, რომლებიც მეხსიერების პორტატიულ კომპონენტშია განთავსებული. აგრეთვე ამ სისტემას შეუძლია როგორც ცალკეული, ასევე ყველა ბიულეტენის მონაცემები გადააგზავნოს ცენტრალურ უბანზე, რათა მოხდეს შედეგების დაჯამება და გამოცხადება.

საჯარო ქსელის ელექტრონული ხმის მიმცემი სისტემა

ამ სისტემაში გამოიყენება ელექტრონული საარჩევნო ბიულეტენები, რომლითაც არჩევნების მონაცემები ერთი საარჩევნო უბნიდან მეორე ადგილას საჯარო ქსელის საშუალებით იგზავნება. სისტემა უზრუნველყოფს ხმის მიცემას როგორც ინტერნეტით, ასევე ტელეფონის საშუალებით. ინტერნეტით ხმის მიცემა ხორციელდება ისეთ ქვეყნებში, როგორიცაა აშშ, ბრიტანეთი, ირლანდია, შვეიცარია და ესტონეთი. შვეი-

ცარიაში, სადაც ეს სისტემა ადგილობრივ რეფერენდუმებში უკვე ფართოდ გამოიყენება, ამომრჩევლები იღებენ პაროლებს, რათა საფოსტო სამსახურის მეშვეობით შეძლონ ხმის მიცემა. ესტონეთში ამომრჩევლების უმეტესობას შეუძლია ადგილობრივ და საპარლამენტო არჩევნებში ხმა მისცეს, სურვილის შემთხვევაში, ინტერნეტის საშუალებით. რაც ამ შემთხვევაში ამომრჩეველს ესაჭიროება, არის კომპიუტერი, ელექტრონული ბარათის წამკითხველი აპარატი, საიდენტიფიკაციო ბარათი და მისი კოდი. ესტონეთში ელექტრონული ხმის მიცემა შესაძლებელია მხოლოდ წინასწარი არჩევნების დროს. არჩევნების დღეს ადამიანები თავად უნდა მივიდნენ საარჩევნო უბნებში და შეავსონ ბიულეტენები.

ხმის მიცემის ელექტრონული სისტემები

ხმის მიცემის ელექტრონულ სისტემებს არჩევნების სხვა საშუალებებთან შედარებით ის უპირატესობა გააჩნია, რომ იგი შეიძლება არჩევნების სხვადასხვა საფეხურზე იქნეს გამოყენებული, იქნება ეს ხმის მიცემა, ხმების შეგროვება თუ მათი დათვლა. ამ სისტემას გააჩნია ასევე პოტენციური ხარვეზები, რაც უკავშირდება გაყალბების შესაძლებლობასა და ელექტრონული კომპონენტების გაუმართაობას.

აშშ-ის მასაჩუსეტსის შტატის ტექნოლოგიური ინსტიტუტის თანამშრომელმა ჩარლზ სტიუარტმა დაახლოებით გამოიანგარიშა, რომ 2004 წელს, 2000 წელთან შედარებით, 1 მილიონზე მეტი ხმა იქნა დათვლილი, რადგანაც ელექტრონულმა ხმის მიმცემმა მანქანამ აღმოაჩინა ის ხმები, რაც ქალაქებში მომუშავე ხმის მიმცემ მანქანებს უნდა გამორჩენოდათ.

აშშ-ის მთავრობის საანგარიშო სამსახურმა (GAO), რომელსაც ამერიკელი ხალხის წინაშე ფედერალური მთავრობის კონსტიტუციური პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების გარანტიის ფუნქცია აკისრია, 2004 წელს გამოაქვეყნა მოხსენება, რომელშიც გაანალიზებული იყო ელექტრონული არჩევნების როგორც დადებითი, ისე ნაკლოვანი მხარეები. ამას მოჰყვა მეორე მოხსენება 2005 წელს, რომელიც ეხებოდა ელექტრონული არჩევნების უსაფრთხოებისა და საიმედოობის გაუმჯობესების საკითხებს.

ამ მოხსენებებმა აჩვენა, რომ როგორც კი ხმის მიმცემი სისტემები უფრო კომპლექსური ხდება და მოიცავს პროგრამულ უზრუნველყოფას, შესაძლებელი ხდება არჩევნების გაყვალბების სხვადასხვა მეთოდის გამოყენებაც. სხვათა მოსაზრებით, ელექტრონული საშუალებებით ხმის მიცემას გააჩნია ნაკლოვანებები ეთიკური თვალსაზრისითაც: ადამიანებს არ შეუძლიათ შეამოწმონ ელექტრონულ ხელსაწყოში მიმდინარე ოპერაციები და ამიტომაც ეს ოპერაციები ნდობას არ იმსახურებს.

ხელმისაწვდომობა

ელექტრონული ხმის მიმცემი მანქანები, პერსპექტივაში, შეიძლება სრულად ხელმისაწვდომი გახდეს უნარშეზღუდული ადამიანებისათვის. შტემპელ-ბარათები და ოპტიკური სკანირების მანქანები არ არის სრულად ხელმისაწვდომი უსინათლო და მხედველობადაქვეითებული ადამიანებისთვის. ის დანადგარები კი, სადაც ბერკეტული სისტემა გამოიყენება, რთულად ასამოქმედებელია მოძრაობაშეზღუდული ამომრჩევლისთვის. ელექტრონული მანქანები შეიძლება აღჭურვილი იყოს ყურსასმენებით, ფეხის პედლებით, ე. წ. ჯოისტიკებით და სხვა საშუალებებით.

ისეთმა ორგანიზაციებმა, როგორცაა „ვერიფიცირებული არჩევნების ფონდი“ (Verified Voting Foundation, VVF), გააკრიტიკეს ელექტრონული ხმის მიმცემი მანქანების ხელმისაწვდომობა და მხარი დაუჭირეს ალტერნატიულ საშუალებებს. ზოგიერთ უნარშეზღუდულ ამომრჩეველს შეუძლია ისარგებლოს შეხებით აღქმადი ბიულეტენებით, რომლებიც ამომრჩეველს სპეციალური ფიზიკური მინიშნებების დახმარებით საშუალებას აძლევს სასურველი ადგილი მონიშნოს. ამასთან, ასეთი ბიულეტენები შეიძლება ჩვეულებრივი ბიულეტენების იდენტური იყოს.

კრიპტოგრაფიული შემოწმება

ხმის მიცემის ელექტრონულ სისტემებს შეუძლია ამომრჩევლებს მისცენ მათი ხმების შემოწმების საშუალება. ერთ-ერთი ასეთი ხერხია ელექტრონული ქვიტორის გარკვეული ფორმის საშუალებით ნება მიეცეს ამომრჩეველს შეამოწმოს, თუ როგორ მისცა მან ხმა. ამ ხერხს შეუძლია შეამოწმოს დუბლიკატის სისწორე, თუმცა ნებისმიერ ისეთ შესამოწმებელ სისტემას, რომელსაც არ შეუძლია ამომრჩევლის არჩევანის ანონიმურობა დაიცვას, შეიძლება გახდეს ამომრჩევლის დაშინების ან ხმის გაყიდვის მიზეზი.

კრიპტოგრაფიული შემოწმებით ასევე შესაძლებელია ამომრჩეველმა პირადად შეამოწმოს თავისი ხმა, ოღონდ მესამე მხარის მონაწილეობის გარეშე. ერთ-ერთი საშუალებაა, ამომრჩეველს მიეცეს როგორც მისი საარჩევნო ბიულეტენის ციფრულად ხელმოწერილი ქვიტარი, ასევე ბრმად ამორჩეული ხმების ქვიტარები. ამით ამომრჩეველს შეუძლია თავისი ხმა ამოიცნოს, მაგრამ არ ეძლევა უფლება, ეს ხმა სხვას დაუმტკიცოს. მეტიც, თითოეულ ბიულეტენს შეიძლება მიეკრას ბრმად წარმოებული საარჩევნო სესიის საიდენტიფიკაციო ნომერი, რაც უფლებას აძლევს ამომრჩეველს შეამოწმოს, რომ მისი ხმა სწორად ჩაიწერა ბიულეტენის საჯარო აუდიტის პროცესში.

12.12.2008

სტატია მოამზადა პარლამენტის სამეცნიერო-საინფორმაციო უზრუნველყოფის განყოფილების თანამშრომელმა რეკაზ ელიზბარაშვილმა.

გამოყენებული წყაროები:

1. http://en.wikipedia.org/wiki/Electronic_voting
2. www.gao.gov

(აშშ-ისა და შოტლანდიის მაგალითებზე)

აშშ-ის მთავრობის ანგარიშგაწვევების კონტროლის სამსახური

ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის ანგარიშგაწვევების კონტროლის სამსახური (შემდგომში „მაკსი“) არის დამოუკიდებელი, არაპარტიული ორგანიზაცია, რომელიც აშშ-ის კონგრესის სამსახურში იმყოფება. მას ხშირად კონგრესის „მოდარაჯე ძაღლსაც“ უწოდებენ. იგი იკვლევს იმას, თუ როგორ ხარჯავს ფედერალური მთავრობა აშშ-ის გადამხდელთა მიერ ბიუჯეტში შეტანილ თანხებს. „მაკსი“-ის ხელმძღვანელი, აშშ-ის გენერალური რევიზორი თანამდებობაზე ინიშნება აშშ-ის პრეზიდენტის მიერ 15 წლის ვადით კონგრესის მიერ შეთავაზებული კანდიდატების სიიდან.

„მაკსი“-ის მოღვაწეობის ძირითადი მიმართულებაა კონგრესის მხარდაჭერა მისი კონსტიტუციური პასუხისმგებლობის აღსრულებაში და დახმარება ფედერალური მთავრობის ანგარიშგაწვევების შესრულების გაუმჯობესებაში. ამ მიზნით „მაკსი“-ი კონგრესს პერიოდულად აწვდის ინფორმაციას, რომელიც არის ობიექტური, ფაქტებზე დაყრდნობილი, არაპარტიული და არაიდეოლოგიური, მიუკერძოებელ ხასიათს ატარებს. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ჩატარებული კვლევები ყოველმხრივ დაბალანსებული უნდა იყოს.

„მაკსი“-ი თავის სამსახურს ახორციელებს კონგრესის კომიტეტებისა და ქვეკომიტეტების მოთხოვნათა საფუძველზე. ამავდროულად, მისი ფუნქციები განისაზღვრება საჯარო კანონისა და კომიტეტების მოხსენებათა მიერ. „მაკსი“-ი სამუშაოს ასრულებს ასევე აშშ-ის გენერალური რევიზორის უფლებამოსილების ფარგლებში.

„მაკსი“-ი შემდგენიერად განსაზღვრავს თავისი მუშაობის ძირითად პუნქტებს:

1. აუდიტორულ ღონისძიებათა ჩატარება, რომლის მიზანია განსაზღვროს, არის თუ არა ფედერალური ფინანსური საშუალებანი პროდუქტიულად და ეფექტურად დახარჯული.

2. არაკანონიერი და არამართებული მოქმედებების მტკიცებულებათა გამოძიება.

3. მოხსენებათა მომზადება, რომლებიც ეხება იმას, თუ როგორ აკმაყოფილებს მთავრობის პროგრამები და სახელმწიფოს პოლიტიკური კურსი დასახულ მიზნებს.

4. პოლიტიკური კურსის ანალიზისა და სხვადასხვა ვარიანტების წარდგენა კონგრესზე განსახილველად; კანონიერ გადაწყვეტილებათა თუ შეხედულებათა შეთავაზება.

5. კონგრესისა და აღმასრულებელი სამსახურების ხელმძღვანელებისათვის იმ რჩევების მიცემა, რაც ხელისუფლებას უფრო ეფექტურს, ეთიკურს და პასუხისმგებლურს გახდის.

ყოველ სამ წელიწადში ერთხელ დამოუკიდებელი ორგანიზაციები ახორციელებენ „მაკს“-ის კონტროლის ხარისხის სისტემის პროფესიულ განხილვას (peer review) იმ სამუშაოსთან დაკავშირებით, რაც გაწეულ იქნა მთავრობის ანგარიშვალდებულებათა კონტროლის საზოგადოდ მიღებული სტანდარტების გათვალისწინებით. ამ ღონისძიებებით განისაზღვრება ის, თუ რამდენად სათანადოდ მომზადდა და ეფექტურად შესრულდა „მაკს“-ის მიერ ჩატარებული სამუშაო. ეს განხილვა გულისხმობს აუდიტის დოკუმენტაციისა და ფუნქციურ სფეროთა შემოწმებას და პერსონალის ინტერვიუებს. ამ პროცესის წარმმართველნი მოკლე ინსტრუქტაჟს უტარებენ „მაკს“-ის აღმასრულებელ საბჭოს, მმართველ წევრებსა და პერსონალს. როგორც წესი, ამგვარ განხილვებს ასრულებენ ინტერნაციონალური ჯგუფები უმაღლესი სააუდიტორო ინსტიტუტებიდან.

„მაკს“-ის ისტორია

„მაკს“-ი თავის ისტორიას 1921 წლიდან ითვლის. ამ წელს „ბიუჯეტისა და ხარჯთაღრიცხვის შესახებ კანონის“ საფუძველზე აუდიტორული პასუხისმგებლობა, ხარჯთაღრიცხვისა და მტკიცებულებათა წარდგენის ფუნქციები ჩამოერთვა სახაზინო დეპარტამენტს და ახალ ორგანიზაციას გადაეცა. „მაკს“-ის შექმნის მიზანი იყო I მსოფლიო ომის შედეგად ფედერალურ საფინანსო მართვაში წარმოშობილი უწყესრიგობის აღმოფხვრა. ომის პერიოდში გაწეულმა ხარჯებმა მკვეთრად გაზარდა აშშ-ის სახელმწიფო ვალი და კონგრესმა

მიიღო გადაწყვეტილება, რომ საჭირო იყო მიმდინარე დანახარჯებზე მეტი ინფორმაციის მოპოვება და უკეთესი კონტროლის განხორციელება. შესაბამისი კანონის საფუძველზე „მაკს“-ს მიენიჭა ხელისუფლების აღმასრულებელი შტოსგან დამოუკიდებლობა. მას განესაზღვრა ფართო მანდატი ფედერალური ფინანსების ხარჯვის პროცესის გამოსაძიებლად. აღნიშნული კანონი ასევე ავალდებულებდა პრეზიდენტს ფედერალური მთავრობისათვის წლიური ბიუჯეტის მომზადებას. მოგვიანებით, აშშ-ის კანონმდებლობამ უფრო ნათელი გახადა და ამავდროულად უფრო გააფართოვა „მაკს“-ის როლი, თუმცა ამ სამსახურის მოდერნიზაციის ბაზისად რჩება ზემოხსენებული „კანონი ბიუჯეტისა და ხარჯთაღრიცხვის შესახებ“.

მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ „მაკს“-მა გააცნობიერა, რომ საჭირო იყო სამუშაო არეალის გაფართოება, უფრო ამომწურავი აუდიტის ჩატარება, რისი მიზანიც იქნებოდა მთავრობის მიერ შესრულებული საფინანსო ოპერაციათა ეკონომიურობისა და ეფექტურობის შემოწმება. ამავე დროს სამსახური ახდენს ცენტრალური აუდიტისგან ჩამოშორებას, რასაც ის 25 წლის განმავლობაში ეწეოდა. მან თავისი ფუნქციების ნაწილი, როგორცაა ფასიანი ქაღალდების შემოწმება, გადასცა ხელისუფლების აღმასრულებელ შტოს. მთავრობის ყოველი საფინანსო საქმეთა დაწვრილებითი განხილვის მაგივრად „მაკს“-ი იწყებს ფედერალურ ორგანიზაციებში ფინანსური კონტროლისა და მართვის შემოწმებას.

1950-იანი წლები აღინიშნა აშშ-ში სახელმწიფო ხარჯების ზრდით, რაც გამოწვეული იყო „ცივი ომითა“ და აშშ-ის სამხედრო ძალების განლაგებით ევროპასა და აზიაში. „მაკს“-ის მუშაობაც შესაბამისად გაძლიერდა თავდაცვის სფეროში გაწეულ დანახარჯებსა და დადებულ ხელშეკრულებებზე კონტროლის მიმართულებით. მიუხედავად იმისა, რომ „მაკსი“ 1930-იან წლებში უკვე ეწეოდა მუშაობას ქვეყნის მასშტაბით სხვადასხვა რეგიონებში, ოფიციალურად რეგიონული სამსახურების ქსელი მან 1952 წელს დააარსა. „მაკს“-მა ასევე გახსნა თავისი ოფისები ევროპასა და შორეულ აღმოსავლეთში. 1960-იან და 1970-იან წლებში „მაკს“-ის მუშაობის ხასიათზე სხვადასხვა ნაციონალურმა კრიზისმა ჰპოვა ასახვა. მაგალითად, ვიეტნამის ომის დროს „მაკს“-მა გახსნა თავისი ოფისი საიგონში. ეს მას საშუალებას აძლევდა, განეხორციელებინა

მონიტორინგი სამხედრო დანახარჯებისა და უცხოური დახმარებებისათვის. 1972 წელს „მაკს“-ის ზოგიერთი მოხსენება შეეხო „უოტერგეიტის“ ცნობილ პროცესს.

ბოლო 20 წლის განმავლობაში „მაკს“-ის მიზანი იყო მთავრობის ანგარიშვალდებულების ხარისხის ამალღება. ეს შესაძლებელი იყო იმით, რომ პოლიტიკოსებისა და მოქალაქეების ყურადღება გაემახვილებინათ სახელმწიფოში წარმოშობილ პრობლემებზე. მაგალითად, 1980-იან წლებში ორგანიზაცია პერიოდულად აკეთებდა მოხსენებებს იმ პრობლემებზე, რაც თანდათანობით მწიფდებოდა დანაზოგებისა და სესხების სფეროში და არაერთ გაფრთხილებას იძლეოდა იმ შესაძლო ჩავარდნის შესახებ, რაც დეფიციტური ხარჯების კონტროლს შეეხებოდა. თუმცა „მაკს“-მა უფრო მეტი გააკეთა, ვიდრე მთავრობის ფინანსურ ოპერაციებში არსებული ნაკლოვანებების გამორკვევა იყო. იგი მუშაობდა აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციებთან, რათა ფინანსური მართვა გაეძლიერებინა. „მაკს“-ი არწმუნებდა ფედერალურ სამსახურებს, გადაეხალისებინათ მოძველებული საფინანსო სისტემები, მოემზადებინათ წლიური ფინანსური ანგარიშები და შემდეგ ეს აუდიტისთვის გადაეცათ. 1990-იანი წლების დასასრულს „მაკს“-ი სხვა მნიშვნელოვან პრობლემებს შეეხო, როგორცაა კომპიუტერული უსაფრთხოება, კერძო საავადმყოფოების პირობები, ბიუჯეტის ნაშთები და ა. შ. „მაკს“-ი, რომელიც ოდესღაც სახელმწიფოს მილიონობით ფასიან ქაღალდს ამოწმებდა, დღესდღეობით გახდა მულტიმედია-სტილის ურთულესი ორგანიზაცია, რომელიც მზადაა კონგრესის ურთულესი აუდიტი შეასრულოს.

„მაკს“-ის შტაბბინა განთავსებულია ვაშინგტონში. მისი ოფისები გახსნილია აშშ-ის 11 ძირითად ქალაქში. სისტემაში დასაქმებულია დაახლოებით 3 300 ადამიანი.

აუდიტორული საქმიანობა შოტლანდიაში

ანალოგიური აუდიტორული სამსახურები არსებობს სხვა ქვეყნებშიც. ერთ-ერთია შოტლანდია, სადაც ორგანიზაცია, სახელწოდებით „Audit Scotland“ (შოტლანდიის აუდიტი) ასევე ახორციელებს საჯარო ორგანიზაციების ფინანსურ შემოწმებასა და მათი საქმიანობის მონიტორინგს. „შოტლანდიის აუდიტი“ ამოწმებს დაახლოებით 200 საჯარო სამსახურის ხარჯთაღრიცხვას, რომელთა შორისაა: შოტლანდიის მთავრობა, 32 სახელმწიფო ორგანიზაცია, 42 პოლიციის, სახანძრო და სხვა სამმართველო, 39 კოლეჯი. „შოტლანდიის აუდიტი“ დამოუკიდებელია იმ ორგანიზაციებისაგან, რომელთა საქმიანობასაც ის ამოწმებს. იგი საჯაროდ აკეთებს მოხსენებებს ჩატარებული მუშაობის შესახებ და მას აცნობს ამ ორგანიზაციებს. მოხსენებებში ასახულია სხვადასხვა სექტორის მიერ საფინანსო წლის განმავლობაში ჩატარებული მუშაობის ანალიზი. ასეთი სექტორებია: ჯანმრთელობის დაცვის ორგანიზაციები, სამმართველოები, საგანმანათლებლო დაწესებულებები.

„შოტლანდიის აუდიტის“ თანამშრომლები ასრულებენ აუდიტორული საქმიანობის უმრავლესობას, თუმცა ისინი ასევე მოიზიდავენ კერძო ფირმებს დაახლოებით მესამედი სამუშაოს ჩასატარებლად.

„შოტლანდიის აუდიტი“ აქვეყნებს მოხსენებებს გენერალური აუდიტორის სახელით. შოტლანდიის გენერალური აუდიტორი ინიშნება სამეფო ოჯახის მიერ, არის დამოუკიდებელი და ევალუბა პერიოდული მოხსენებებით გამოსვლა შოტლანდიის პარლამენტის წინაშე.

26.12.2008

სტატია მოამზადა პარლამენტის სამეცნიერო-საინფორმაციო უზრუნველყოფის განყოფილების მთავარმა სპეციალისტმა რევაზ კლიზბარაშვილმა.

გამოყენებული წყაროები:

1. <http://www.gao.gov/about/index.html>
2. <http://www.gao.gov/about/review.html>
3. <http://www.audit-scotland.gov.uk/about/>
4. <http://www.audit-scotland.gov.uk/about/ags/>

აშშ-ის კონგრესის კვლევითი მომსახურება
და საკანონმდებლო პროცესი

მოკლე მიმოხილვა

კონგრესის ბიბლიოთეკა ემსახურება ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესის კომიტეტებსა და მის წევრებს; ასევე იგი წარმოადგენს ერთიან სახელმწიფო ბიბლიოთეკას. 1897 წლამდე ბიბლიოთეკა მდებარეობდა კონგრესის შენობაში წარმომადგენელთა პალატასა (The House of Representatives) და სენატთან (The Senate) ერთად. მისი კოლექციები ყოველთვის ხელმისაწვდომი იყო კონგრესისათვის. კონგრესის კვლევითი ცენტრის ჩამოყალიბებას ხელი შეუწყო ნიუ-იორკის სახელმწიფო ბიბლიოთეკამ და შემდგომ ვისკონსინის საკანონმდებლო საცნობარო განყოფილებამ, რომელიც 1914 წელს დააფუძნეს ვისკონსინის სენატორმა რობერტ ლაფოლეტმა (Robert LaFollette) და წარმომადგენელთა პალატის წევრმა ჯონ მ. ნელსონმა (John M. Nelson). მას შემდეგ ცნობილია, როგორც საკანონმდებლო საცნობარო განყოფილება (Legislative Reference Service), რომელიც უზრუნველყოფს კონგრესს ინფორმაციით. 50 წელზე მეტია, რაც იგი ამარაგებს კონგრესს ფაქტებით, პუბლიკაციებით, კვლევებითა და ანალიტიკური დოკუმენტაციით, რომელიც მომზადებულია სხვა სამთავრობო დაწესებულებების, კერძო ორგანიზაციებისა და ცალკეული მკვლევარების მიერ. 1970 წელს ამოქმედდა კონგრესის კანონი, რომლის შედეგადაც საკანონმდებლო საცნობარო განყოფილება გარდაიქმნა კონგრესის კვლევით ცენტრად (Congressional Research Service (CRS)) და მისი საქმიანობა წარმართა ისე, რომ მისი ყოველგვარი ძალისხმევა და უკვე მზარდი რესურსები მოეხმარა კვლევებისა და ანალიტიკური სამუშაოების წარმოებისათვის, რომელიც უშუალო დახმარებას უწევს კონგრესის საკანონმდებლო პროცესს.

კონგრესის კვლევით ცენტრს დღესდღეობით კიდევ შეუერთდა ორი კონგრესის მხარდამჭერი დაწესებულება: კონგრესის საბიუჯეტო (Congressional Budget Office) და მთავრობის ანგარიშგაღებულების სამსახური (Government Accountability Office). კონგრესის კვლევითი ცენტრი აწვდის კონგრესს კვლევებს და ანალიტიკურ ნამუშევრებს სახელმწიფო პოლიტიკაში

მიმდინარე და აქტუალურ თემებზე. კვლევითი ცენტრის ანალიტიკოსები პირველხარისხოვნად ემსახურებიან კონგრესს, ეხმარებიან მოხსენებათა მომზადებაში, მემორანდუმებში, მოკლე მიმოხილვებში, სემინარებისა და ვიდეოპრეზენტაციების მოწყობაში, ავტომატურ მონაცემთა ბაზიდან ინფორმაციის მიღებაში, კონსულტირებაში როგორც პირადად, ასევე ტელეფონის საშუალებით. ეს სამუშაო ეფუძნება ისეთ პრინციპებს, როგორცაა: კონფიდენციალურობა, დროულობა, სიზუსტე, ობიექტურობა, ბალანსი და მიუკერძოებლობა.

კონგრესის კვლევითი მომსახურება და ამერიკის საკანონმდებლო პროცესი

შესავალი

1914 წელს სენატორმა რობერტ ლაფოლეტმა (Robert LaFollette) და წარმომადგენელთა პალატის წევრმა ჯონ მ. ნელსონმა (John M. Nelson) მიაღწიეს იმას, რომ ბიუჯეტიდან გამოყოფილიყო სახსრები ბიბლიოთეკაში განსაკუთრებული საცნობარო ერთეულის ჩამოყალიბებას მოხმარდებოდა. 1890 წელს მის განვითარებას ხელი შეუწყო ნიუ-იორკის სახელმწიფო ბიბლიოთეკამ და შემდგომ 1901 წელს ვისკონსინის საკანონმდებლო საცნობარო განყოფილებამ. ისინი მოტივირებულნი იყვნენ პროგრესული ეპოქის იდეებით, რაც შეეხებოდა მნიშვნელოვანი ცოდნის მონაპოვარს ინფორმირებულ და დამოუკიდებელ საკანონმდებლო ხელისუფლებისათვის. ეს ქმედება ასევე ასახავს ბიბლიოთეკარების გაზრდილ როლსა და პროფესიონალიზმს. ახალი განყოფილება უზრუნველყოფდა კონგრესს ინფორმაციით. სახელწოდება შეიცვალა „საკანონმდებლო საცნობარო განყოფილებით“ და მიეცა მტკიცე სანქცია საკანონმდებლო რეორგანიზაციულ საკითხებზე 1946 წელს. ეს განყოფილება ძირითადად ამარაგებდა კონგრესს ფაქტებით, პუბლიკაციებით, კვლევებითა და ანალიტიკური დოკუმენტებით, რომლებიც მომზადებული იყო სხვა სამთავრობო დაწესებულებების, კერძო ორგანიზაციებისა და ცალკეული მკვლევარების მიერ.

1970 წელს კონგრესმა მიიღო კანონი, რომლის შედეგადაც საკანონმდებლო საცნობარო განყოფილება გარდაიქმნა კონგრესის კვლევით ცენტრად და მისი საქმიანობა წარმართა ისე, რომ მისი ყოველგვარი ძალისხმევა და უკვე მზარდი რესურსები მოხმარებოდა კვლევებისა და ანალიტიკური სამუშაოების წარმოებას, რაც უშუალო დახმარებას გაუწევდა კონგრესის საკანონმდებლო საქმიანობას. კონგრესის კვლევით ცენტრს დღესდღეობით კიდევ შეუერთდა კონგრესის მხარდამჭერი ორი დაწესებულება: კონგრესის საბიუჯეტო სამსახური კონგრესს აწვდის ინფორმაციას ბიუჯეტთან, ფისკალურ დოკუმენტებთან, საბიუჯეტო და სამთავრობო პროგრამასთან დაკავშირებით და ანალიზებს საბიუჯეტო პოლიტიკის თავისუფალ არჩევანს, დანახარჯებსა და შედეგებს. მთავრობის ანგარიშგაღებულების სამსახური ეხმარება კონგრესს მთავრობის საქმიანობის მეთვალყურეობასა და შემოწმებაში დამოუკიდებელი აუდიტების, გამოძიებებისა და ფედერალური პროგრამების შეფასებით. კონგრესის მხარდამჭერ სამივე დაწესებულებაში მუშაობს 4000 ადამიანზე მეტი, რომელნიც კონგრესს უზრუნველყოფენ ნედლი და ანალიტიკური ინფორმაციით.

კონგრესის კვლევითი ცენტრი კონგრესს აწვდის კვლევებსა და ანალიტიკურ ნამუშევრებს სახელმწიფო პოლიტიკის აქტუალურ თემებზე. ამ განყოფილებაში მუშაობს დაახლოებით 700 თანამშრომელი. მათ შორის არიან: იურისტები, ეკონომისტები, კვალიფიციური ბიბლიოთეკარები და სხვ. ყოველწლიურად ფინანსდება საკანონმდებლო ასიგნებათა განყოფილების დადგენილებით (Legislative Branch Appropriations Acts). 2008 წელს მისი ბიუჯეტი შეადგენდა დაახლოებით 102 მილიონ ამერიკულ დოლარს. კონგრესის წარმომადგენლებს ეხმარებიან მოხსენებათა მომზადებაში, მემორანდუმებში, მოკლე მიმოხილვებში, სემინარებისა და ვიდეოპრეზენტაციების მოწყობაში, ავტომატურ მონაცემთა ბაზიდან ინფორმაციის მიღებაში, კონსულტირებაში როგორც პირადად, ასევე ტელეფონის საშუალებით.

კონგრესის კვლევითი მომსახურების ანალიტიკოსები ეფუძნებიან ისეთ პრინციპებს, როგორცაა: კონფიდენციალურობა, დროულობა, სიზუსტე, ობიექტურობა, დაბალანსებულობა და მიუკერძოებლობა. კონგრესის კვლევითი ცენტრი

არავითარ საკანონმდებლო ან სხვა პოლიტიკურ რეკომენდაციებს არ იძლევა კონგრესისათვის; იგი უზრუნველყოფს მათ უტყუარი ინფორმაციითა და ანალიტიკური დოკუმენტაციით, რომელსაც შეიძლება დაეყრდნოს პოლიტიკური გადაწყვეტილებები.

კონგრესის კვლევითი ცენტრი არის უნიკალური იმიტომ, რომ მისი დრო და ძალისხმევა მიმართულია მხოლოდ კონგრესისაკენ. მხოლოდ კონგრესის წევრებსა და მის თანამშრომლებს შეუძლიათ მიმართონ შეკითხვით და დაესწრონ მათ მოწოდებულ სემინარებს. მიუხედავად ამისა, კონგრესის კვლევითი ცენტრის კვლევებმა და საანგარიშო მოსხენებებმა შეიძლება მიაღწიონ ამერიკელ საზოგადოებამდე; მისი გავრცელება დამოკიდებულია კონგრესის წარმომადგენელ-დამკვეთის ნება-სურვილზე.

კონგრესის კვლევითი ცენტრი კონგრესის ნაწილია. კონგრესის შემადგენლობაში არის დაახლოებით 30000 თანამშრომელი. გარდა ამისა, არიან თანამშრომლები სხვადასხვა მხარდამჭერი დაწესებულებებიდან, როგორცაა, მაგალითად: კონგრესის ბიბლიოთეკა (Library of Congress), მთავრობის ბეჭდვითი განყოფილება (The Government Printing Office) და კონგრესის შენობის არქიტექტორი (The Architect of the Capitol). თითქმის 6700 ადამიანი მუშაობს შეერთებული შტატების სენატის დაქვემდებარებაში, მაშინ როცა დაახლოებით 10700 ადამიანი მუშაობს ამერიკის შეერთებული შტატების წარმომადგენელთა პალატის დაქვემდებარებაში. თითოეულ წარმომადგენელს ექვემდებარება 18 სრული სამუშაო განრიგის მქონე თანამშრომელი; სენატორების თანამშემწეთა რაოდენობა უფრო მეტია და დამოკიდებულია იმ შტატის მოსახლეობაზე, რომელსაც ისინი წარმოადგენენ. სხვადასხვა პროფესიის წარმომადგენლები და კანცელარიის თანამშრომლები ემსახურებიან კომიტეტებსა და ქვეკომიტეტებს თითოეულ პალატაში, ხოლო სხვა თანამშრომლები – წარმომადგენელთა პალატისა და სენატის პარტიულ ლიდერებს, ორივე პალატის საერთო კომიტეტებსა და ადმინისტრაციის წარმომადგენლებს.

„ზიარი ხელისუფლების“ სისტემის მხარდაჭერა

კონგრესის თანამშრომელთა რაოდენობა უფრო მრავალრიცხოვანია, ვიდრე სხვა სახელმწიფოთა საკანონმდებლო ხელისუფლების თანამშრომლებისა, რაც გამომდინარეობს ამერიკის პოლიტიკური სისტემის ბუნებიდან. საპარლამენტო სისტემაში „მთავრობა“ პრემიერ-მინისტრის (Prime Minister), მინისტრთა კაბინეტისა (Cabinet) და საკანონმდებლო ხელისუფლების (Legislature) ჩათვლით იმართება იმავე პარტიის ან კოალიციური პარტიებისაგან. ქვედა პალატა (The lower house) ისეთივეა, როგორც თემთა პალატა კანადასა (The House of Commons in Canada) და დიდ ბრიტანეთში. იგი გამოარჩევს პრემიერ-მინისტრს, რომელიც არის როგორც პარლამენტის, ასევე მმართველი პარტიის წევრიც. პრემიერ-მინისტრის საკანონმდებლო პროგრამა წარმართავს პარლამენტის დღის წესრიგს. თუ იგი დაიწუნებს მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივას, შეიძლება საჭირო გახდეს რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნების ჩატარება. როგორც წესი, ამიტომაც არის თანამშრომლობა მმართველ პარტიას, პარლამენტის კოალიციასა და სახელმწიფო მინისტრების ლიდერებს შორის. მათ შორის განხეთქილება ზოგადად არ არის სამთავრობო სტრუქტურის გამო, არამედ მის საწინააღმდეგოდ.

ამის საპირისპიროდ ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციაში (Constitution of the United States) ფედერალური მმართველობის ძალაუფლება გადანაწილებულია იმგვარად, რომ ის გულისხმობს და უზრუნველყოფს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ განშტოებებს შორის შეჯიბრებითობასა და წინააღმდეგობების შექმნას. ნათქვამია, რომ აშშ-ის მმართველობის სისტემა ხასიათდება ძალაუფლების გადანაწილებით. სინამდვილეში ეს არის სისტემა ცალკეული დაწესებულებებისა, რომლებიც ძალაუფლებას იზიარებენ. ამან გამოიწვია ძალაუფლების მერყევი ბალანსი ორ განშტოებას შორის, აგრეთვე დროებითი განხეთქილება უზენაეს სასამართლოსთან (Supreme Court) კონსტიტუციის 200 წლიანზე მეტი გამოცდილების დროს. მოკლე დროის განმავლობაში კონგრესმა უფრო მეტი ზეგავლენა მოახდინა სახელმწიფო პოლიტიკაზე (National Policy), ვიდრე პრეზიდენტზე; შემდგომში კი სიტუაცია საპირისპიროდ შეიცვალა.

საკანონმდებლო და აღმასრულებელი განშტოებები ცალკეულ განყოფილებებს წარმოადგენენ. საპარლამენტო სისტემის საპირისპიროდ, მაგალითად, კონგრესის წევრებს შეუძლიათ არ დაუჭირონ მხარი აღმასრულებელ ხელისუფლებას. კონგრესი, როგორც წესი, არ იღებს მონაწილეობას პრეზიდენტისა და ვიცე-პრეზიდენტის (Vice President) შერჩევაში, ასევე არ აქვს უფლება თანამდებობიდან გადააყენოს მხოლოდ პოლიტიკაში აზრთა სხვადასხვაობის გამო. ვიცე-პრეზიდენტი ემსახურება სენატს, როგორც პრეზიდენტი, მაგრამ ამ თანამდებობის ოფიციალური ძალაუფლება ძალიან შეზღუდულია. პრეზიდენტს შეუძლია თანამდებობიდან არ ჩამოაშოროს კონგრესის წევრები იმ შემთხვევაშიც კი, თუ არსებობს აღმასრულებელი ორგანოს დადგენილება კონგრესის დროზე ადრე დათხოვნის შესახებ.

წარმომადგენელთა პალატის წევრები, სენატორები და პრეზიდენტი თანამდებობაზე ინიშნებიან განსაზღვრული ვადით დროის სხვადასხვა მონაკვეთში. მაშინაც კი, როცა პრეზიდენტი მტკიცედ იგებს არჩევნებს, ის მაინც აღმოაჩენს, რომ სენატორთა 2/3 არჩეული იყო ორი ან ოთხი წლით ადრე. წარმომადგენელთა პალატის ყველა წევრს ხელახლა აირჩევენ ორი წლის შემდეგ. ამის შედეგი შეიძლება იყოს ის, რომ პოლიტიკური პარტიის თავმჯდომარეს შეუძლია დაუპირისპირდეს კონგრესის ერთ ან ორივე პალატას, რომელთაც მართავს სხვა პოლიტიკური პარტია. ფაქტიურად ეს სიტუაცია შეიქმნა მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ. სხვა პოლიტიკური პარტიების ხელმძღვანელობით უმცირესობის ჩართვამ შეჯიბრებაში ცალკეულ განყოფილებებს შორის შეჯიბრებითობა უფრო ინტენსიური გახადა.

დამატებით ეს ცალკეული განყოფილებები დაკავშირებული არიან გადანაწილებული ძალაუფლებით. მაგალითად, კონსტიტუციის შესაბამისად კონგრესს აქვს ძირითადი საკანონმდებლო ძალაუფლება. პრეზიდენტს შეუძლია რეკომენდაცია გაუწიოს ნებისმიერ საკანონმდებლო ინიციატივას, რომელსაც ის ჩათვლის საჭიროდ; მაგრამ კონგრესი არ არის ვალდებული რეაგირება მოახდინოს ამ საკითხზე, თუმცა, როგორც წესი, ისინი დიდი ყურადღებით შეისწავლის ამ საკითხს. მეორე მხრივ, პრეზიდენტს აქვს კონსტიტუციით მინიჭებული უფლება დაიწუნოს (ან ვეტო დაადოს) კონგრესის

მიერ მიღებული კანონპროექტი. იმ შემთხვევაში, თუ ორივე პალატის 2/3 ამ კანონპროექტს მხარს დაუჭერს, განსახილველი კანონი ამოქმედდება. ამგვარად, საკანონმდებლო ძალაუფლება გადანაწილებულია და საპრეზიდენტო ვეტოს საფრთხე, ჩვეულებრივ, დიდ ზეგავლენას ახდენს კონგრესის საკანონმდებლო გადაწყვეტილებებზე.

საპრეზიდენტო ძალაუფლებაც გადანაწილებულია. მაგალითად, პრეზიდენტს აქვს კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილება, თანამდებობაზე დანიშნოს აღმასრულებელი ხელისუფლების უფროსი სახელმწიფო მოსამსახურეები, ფედერალური მოსამართლეები და აწარმოოს მოლაპარაკებები სხვა ერებთან საერთაშორისო ხელშეკრულებებზე. სენატი ვალდებულია დათანხმდეს, ხმათა უმრავლესობის მიუხედავად, მის მიერ თანამდებობაზე წამოყენებულ კანდიდატურებს, ხოლო საერთაშორისო ხელშეკრულებები ვერ შევა ძალაში, სანამ სენატის 2/3 მხარს არ დაუჭერს განსახილველ საკითხს. პრეზიდენტი ასევე არის შეიარაღებული ძალების მთავარსარდალი; მაგრამ კონგრესი არეგულირებს შეიარაღებული ძალების რაოდენობას, შემადგენლობასა და ბიუჯეტს. მოკლედ, მთავრობის თითოეულმა განშტოებამ ეფექტურად რომ შეასრულოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული მოვალეობები, მათ სჭირდებათ ურთიერთთანამშრომლობა ან სხვათა მორჩილება მაინც.

„ზიარი ძალაუფლების“ არსებობა განპირობებულია როგორც მთავრობის ისტორიული უნდობლობით, ისე კანონის ეფექტიან განხორციელებაზე ფიქრით. კონსტიტუციის ავტორებს ჰქონდათ იმის გამოცდილება, თუ რაოდენი ძალაუფლება შეიძლება იყოს აღმასრულებელ ხელისუფალთა ხელში – მაგალითად, დიდი ბრიტანეთის მეფე და მისი მინისტრები. მაგრამ ასევე არსებობდა იმის შიშიც, რომ უკონტროლო საკანონმდებლო უმრავლესობასაც ძალაუფლება ბოროტად არ გამოეყენებინა. მათ მიიჩნიეს, რომ საუკეთესო საშუალება ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად იყო ძალაუფლების გადანაწილება სხვადასხვა დაწესებულებათა თანამდებობის პირებზე, რითაც მათ უბიძგებდნენ იმისკენ, რომ ერთმანეთი შეეზღუდათ თავიანთი ინტერესებიდან გამომდინარე. ავტორების გამოცდილება არაეფექტიან „კონფედერაციის მუხლებზე“ (Articles of Confederation) დაყრდნობით

არწმუნებს მათ კანონის მართვის ძლიერი აპარატის საჭიროებაში და, მათი აზრით, უკეთესი იქნებოდა ეს პასუხისმგებლობა დაკისრებოდა აღმასრულებელ ორგანოს და არა საკანონმდებლოს.

„ზიარი ხელისუფლების“ პრინციპის დასაცავად კორუფციისაგან უფრო მეტი რამაა საჭირო, ვიდრე, უბრალოდ, დაწერილი კონსტიტუცია. მთავრობის თითოეულმა განშტოებამ უნდა შეძლოს მისი დამოუკიდებლობისა და ძალაუფლების დაცვა. თავის მუდმივ მცდელობაში კონსტიტუციის ავტორი ხშირად ეჯახება კონკურენციას; მას ხშირად უფრო ნაკლები ინფორმაცია და ცოდნა აქვს, ვიდრე აღმასრულებელ ორგანოს, რომელსაც 2,6 მილიონზე მეტი თანამშრომელი ჰყავს.

თუ აღმასრულებელი ხელისუფლება გააკონტროლებს კონგრესს, ამით ძლიერ შემცირდება კონგრესის შესაძლებლობა, ზედამხედველობა გაუწიოს მთავრობის საქმიანობას. თეორიულად კონგრესი აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელია, მაგრამ რეალურად შეიძლება მის ტყვეობაში აღმოჩნდეს. სწორედ ამიტომ კონგრესში შეიქმნა პალატისა და სენატის მუდმივმოქმედი კომიტეტები, რომლებიც შეისწავლიან სხვადასხვა საკითხს, იძლევიან საკანონმდებლო რეკომენდაციებს და ახორციელებენ ზედამხედველობას იმ საკითხებზე, რომლებიც მათი კომპეტენციის ფარგლებშია. ამ გზით კონგრესი საშუალებას აძლევს თავის წევრებსა და კომიტეტის თანამშრომლებს, შეაფასონ გატარებული პოლიტიკა.

ამავე მიზნით კონგრესმა შექმნა სამი დამხმარე სააგენტო, მათ შორის კონგრესის კვლევის ცენტრი – CRS, რომელიც არ მიეკუთვნება აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოს და რომელიც უზრუნველყოფს კონგრესს საკუთარი ექსპერტებითა და დამოუკიდებელი შეფასებებით შიდა თუ საერთაშორისო მოვლენებზე. CRS-ი აწარმოებს საკუთარ კვლევებს არსებულ კანონებსა და პროგრამებზე და აკეთებს ანალიზს შესაძლო ცვლილებებსა და დამატებებზე.

მიუკერძოებელი დახმარება მიკერძოებული ინსტიტუტებისათვის

არის კიდევ ერთი ასპექტი, რითაც CRS-ის მანდატი გამოხატავს ამერიკის პოლიტიკური ინსტიტუტებისა და პარტიული სისტემის ჭეშმარიტ ბუნებას. იმის მიუხედავად, რომ პალატა და სენატი რესპუბლიკური და დემოკრატიული პარტიების წევრებისაგან შედგება და კონგრესის თითქმის ყველა წევრი ასოცირდება ამ ერთ-ერთ პარტიასთან CRS-ი მიუკერძოებელი ინსტიტუტია: მისი მიზანია ინფორმაციული უზრუნველყოფა და არა დარწმუნება.

კონგრესის წევრების პარტიული ერთგულება რჩება საუკეთესო პრინციპად, რომლის საფუძველზეც შეგვიძლია ვივარაუდოთ, თუ რა არჩევანს გააკეთებენ ისინი. კონგრესის პარტიულ ლიდერებს გადამწყვეტი ზეგავლენა აქვთ პალატისა და სენატის საკანონმდებლო საქმიანობაზე. თუმცა ისტორიულად კონგრესში კენჭისყრის პროცესი არ გამოირჩევა მაღალი პარტიული ერთსულოვნებით, განსაკუთრებით, თუ შევადარებთ ხმის მიცემის პროცედურას პარლამენტებში, სადაც წევრებს პროპორციული პრინციპით ერთი პარტიული სიის საფუძველზე ირჩევენ, „მიკერძოებულობა“ მაინც მაღალია და პარტიული ერთსულოვნების პრინციპით ჩატარებული კენჭისყრა უფრო და უფრო იკიდებს ფეხს. დემოკრატიული და რესპუბლიკური პარტიები განსხვავებული ინტერესების მატარებლები არიან. ეს მრავალფეროვნება, მკვლევარების აზრით, ისტორიულად დამახასიათებელია როგორც ამერიკის ისტორიისათვის, ასევე მისი საარჩევნო და პარტიული სისტემებისათვის. სწორედ ამ მრავალფეროვნებამ განსაზღვრა CRS-ის, როგორც კვლევის მიუკერძოებელი წყაროს როლი.

ამერიკის შეერთებულ შტატებში არ შეიძლება არსებობდეს მმართველი პარტიების კოალიცია. ერთიანი ძლიერი არჩევითი პრეზიდენტის ინსტიტუტის არსებობა ბიძგს აძლევს სხვადასხვა შეუთავსებადი ინტერესების მქონე პარტიებს, გაერთიანდნენ ორ დიდ პარტიაში სახელმწიფო დონეზე. მესამე პარტიებს ისტორიულად მეტად უჭირდათ სათანადო მხარდაჭერის მოპოვება ფედერალურ არჩევნებში, რადგან მათ მეტად ვიწრო იდეოლოგიური და გეოგრაფიული პრინციპები გააჩნდათ. ამიტომ მათთვის წარმოუდგენელი იყო ამერიკული

პოლიტიკის მთავარი ჯილდოს – პრეზიდენტობის მოპოვება. შედეგად ჩვენ ვიღებთ ორ პარტიას, განსხვავებული პოლიტიკური მსოფლმხედველობით, მაგრამ თანმხვედრი ინტერესებითა და ურთიერთგადამფარავი საარჩევნო ოლქებით.

კონგრესის არჩევნებში კანდიდატები იბრძვიან წარმომადგენლობითი პალატის 435 მანდატისთვის ქვეყნის 435 რეგიონში და სენატის 50 მანდატისთვის ქვეყნის 50 შტატში. საარჩევნო ოლქები მეტად მრავალფეროვანია როგორც გეოგრაფიულად, ასევე ეკონომიკურად და სოციალურად. ეს წარმოადგენს საარჩევნო სისტემას, სადაც საარჩევნო ოლქში მხოლოდ ერთ კანონმდებელს ირჩევენ. ეს ბიძგს აძლევს ჯანსაღ კონკურენციას ორ პარტიას შორის შტატისა და ადგილობრივ დონეზე, განსხვავებით სისტემებისგან, სადაც კანდიდატებს პროპორციული წარდგინების საფუძველზე პარტიული სიით ირჩევენ. სწორედ ასეთ გარემოში ფუნქციონირებს CRS-ი, როგორც კვლევისა და ინფორმაციის მიუკერძოებელი წყარო.

კონგრესის ყველა წევრის სამსახურში

კომიტეტების, პალატისა და სენატის ლიდერების გარდა, CRS-ი ემსახურება ორივე პალატის წევრებს, განურჩევლად მათი პარტიული კუთვნილებისა თუ პოლიტიკური მსოფლმხედველობისა. ზემოაღნიშნული ამერიკული პარტიული და საარჩევნო სისტემის შედეგია ის, რომ თითოეული წევრი დამოუკიდებელია თავის გადაწყვეტილებებში და თვითონ ირჩევს, თუ რომელ საკანონმდებლო ინიციატივას დაუჭიროს მხარი. კანონმდებლები ითხოვენ დახმარებას CRS-დან ისეთ საკითხებზე, როგორცაა პრეზიდენტის, კოლეგებისა თუ კერძო ორგანიზაციების მიერ წარმოდგენილი საკანონმდებლო წინადადებების შესწავლა, რეკომენდაციების შემუშავება და შეფასება.

წინასწარი არჩევნების მეშვეობით კონგრესში კანდიდატების შერჩევის სისტემა მკაცრად ზღუდავს პარტიულ ზეგავლენას კანდიდატების შერჩევის პროცესზე წარმომადგენლობითი პალატასა და სენატში. უმეტეს შტატებში პარტიის ნებისმიერი წევრი შეიძლება დასახელებულ იქნას კანდიდატად პარტიის წინასაარჩევნო კრებაზე, თუ იგი მოიპოვებს

უმრავლესობის მხარდაჭერას. პიროვნება, რომელიც გაიმარჯვებს წინასწარ არჩევნებში, ხდება პარტიის კანდიდატი, იმისდა მიუხედავად, პარტიის ლიდერები ვინმე სხვას ანიჭებენ უპირატესობას თუ არა.

ეს კანდიდატები თვითონ იღებენ არჩევნებში მონაწილეობის გადაწყვეტილებას და ისინი წინასწარ არჩევნებში გამარჯვების შედეგად სახელდებიან კანდიდატებად და არა უბრალოდ პარტიის ფორმალური მხარდაჭერის გამო. ისინი თავიანთ თავს აიგივებენ პარტიასთან და სხვა კანდიდატებთან, რადგანაც მათ საერთო ინტერესები გააჩნიათ.

შედგებად, მტკიცე კავშირი მყარდება თითოეულ წარმომადგენელს, სენატორსა თუ ამომრჩეველს შორის როგორც ადგილობრივ, ისე შტატის დონეზე. საარჩევნო ოლქებში მხარდაჭერას კანდიდატები ნაწილობრივ თავიანთ პარტიულ კუთვნილებას უნდა უმადლოდნენ. თუმცა მათი არჩევა თუ ხელახალი ვადით არჩევა აუცილებლად არ არის დამოკიდებული პარტიის მხარდაჭერაზე. როდესაც ახლადარჩეული წევრები კონგრესში მოღვაწეობას იწყებენ, მათ მეტად გამწვავებული აქვთ პარტიული ერთგულების შეგრძნება და სურთ, რომ ყოველ შესაძლო მომენტში გამოხატონ მხარდაჭერა პარტიული ლიდერებისადმი. თუმცა, კანდიდატების უმრავლესობა აცნობიერებს, რომ ისინი მხოლოდ თავიანთი პარტიის გამო არ აირჩიეს და მათი წარმატება მეტწილად საკუთარი ძალისხმევის შედეგია.

ყოველივე ამის გათვალისწინებით წარმომადგენელთა პალატის წევრები და სენატორები შეგვიძლია განვიხილოთ დამოუკიდებელი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმდებ პირებად. ისინი შეიმუშავენ საკუთარ კანონპროექტებსა და შესწორებებს და ატარებენ პოლიტიკას, რომელიც მნიშვნელოვანია მათთვის და მათი ამომრჩეველებისთვის. თითოეული საკანონმდებლო ინიციატივის მომზადებისას წევრებმა შეიძლება მრავალი მოსაზრება გაითვალისწინონ, თუმცა საბოლოოდ გადაწყვეტილებას თავად იღებენ, რასაც საფუძვლად უდევს პირადი დამოკიდებულება საჯარო პოლიტიკისადმი, საკუთარი შტატის რჩევები, შეფასებები და მოსაზრებები, რომლებიც საუკეთესოდ მიესადაგება შტატისა თუ რეგიონის ინტერესებს. თითოეული წევრი საჭიროებს ინფორმაციისა და ანალიზის ხელმისაწვდომ წყაროს, რომელიც მას დაეხმარება

დასკვნების გაკეთებაში. ეს უნდა იყოს მიუკერძოებელი ინფორმაციისა და ექსპერტული ანალიზის წყარო, რომელიც იქნება სანდო და რომლის განზრახვაც არ იქნება გავლენის მოხდენა კანონმდებლის გადაწყვეტილებაზე. ყველა ამ მოთხოვნას აკმაყოფილებს CRS-ი, რომელიც თანაბრად ემსახურება თითოეულ წარმომადგენელსა და სენატორს, განურჩევლად მათი პოზიციისა, პარტიული კუთვნილებისა თუ მსოფლმხედველობისა.

მხარდაჭერა საკანონმდებლო პროცესის დროს

CRS-ი ეხმარება წევრებს, კომიტეტებს, პალატისა და სენატის ლიდერებს საკანონმდებლო პროცესის ყველა ეტაპზე, ეხმარება მათ კანონპროექტის წინასწარი ვარიანტის შემუშავებაში და უწევს მათ ტექნიკურ სამეცნიერო ხასიათის დახმარებას კანონპროექტის მიღების საბოლოო ეტაპზე, სანამ კანონპროექტი წარედგინება პრეზიდენტს, რომელიც უარყოფს ან დაამტკიცებს კანონპროექტს.

საკანონმდებლო ინიციატივები შეიძლება მრავალი წყაროდან მომდინარეობდეს, მაგრამ ყველა კანონპროექტი წარმომადგენლის ან სენატორის მიერ უნდა იყოს წარდგენილი, სანამ კონგრესი ოფიციალურად განიხილავს კანონპროექტს. პრეზიდენტი და აღმასრულებელი ხელისუფლების ოფიციალური პირები ხშირად წარმომადგენლობითი პალატის წევრებისა და სენატორების მეშვეობით წარუდგენენ კონგრესს კანონპროექტების სამუშაო ვარიანტებს. საკანონმდებლო ინიციატივები შეიძლება სხვადასხვა ინტერეს-ჯგუფებიდან, კერძო ორგანიზაციებიდან და ცალკეული მოქალაქეებიდან მოდიოდეს, რომლებიც დაინტერესებული არიან ამა თუ იმ საკითხით, და, რა თქმა უნდა, კონგრესის წევრებისა და მათი თანამშრომლებისგან, რომლებიც ავითარებენ თავიანთ საკანონმდებლო იდეებს.

CRS-ის წვლილი კანონშემოქმედების ამ ადრეულ სტადიაზე მეტად მრავალფეროვანია. კონგრესის წევრებს შეუძლიათ მიმართონ CRS-ს, რათა მან მიაწოდოს ინფორმაცია და ანალიტიკური მასალა ამა თუ იმ საკითხსა და მოვლენაზე, რათა ისინი უკეთესად ჩასწვდნენ არსებული სიტუაციის არსს და

შეაფასონ ის პრობლემები, რომლებიც საჭიროებენ საკანონმდებლო რეაგირებას. ეს დახმარება შეიძლება იყოს ზოგადი მიმოხილვა, მოკლე დასკვნა ან მეცნიერული განმარტება ტექნიკურად რთულ საკითხებზე. მაგალითად, სტატიები ჟურნალ-გაზეთებიდან, სადაც არსებული პრობლემები განხილულია სხვადასხვა კუთხიდან, ან შედარებითი ანალიტიკური ხასიათის განმარტებები, რომლებიც მოცემულ პრობლემას ეხება. CRS-ს კავშირი აქვს ეროვნულ და საერთაშორისო ექსპერტებთან, რომლებთანაც კონგრესის წევრები გადიან კონსულტაციებს საჭირობოროტო საკითხებზე, განიხილავენ სპონსორულ პროგრამებსა და თემებს, რომლებიც კონგრესის ინტერესების სფეროში შედის.

თუ კონგრესის წევრს სურს კანონპროექტის წარდგენა, CRS-ის ანალიტიკოსები ეხმარებიან მას კანონპროექტის მიზნების დადგენაში, გამოყოფენ სადავო საკითხებს და სახავენ მათი მოგვარების ალტერნატიულ გზებს; აფასებენ კანონპროექტის შესაძლო დადებით და უარყოფით მხარეებს, მოიპოვებენ ინფორმაციასა და არგუმენტებს კანონპროექტის მხარდაჭერის მიზნით; ითვალისწინებენ კანონპროექტის შესაძლო კრიტიკას და ამზადებენ პასუხებს ამ კრიტიკაზე. თვითონ CRS-ი არ იღებს რეზოლუციებს და არ შეაქვს შესწორებები, მაგრამ მისი ანალიტიკოსები შეიძლება შევიდნენ საკონსულტაციო საბჭოში და იმუშაონ პროფესიონალ კანონმდებლებთან, რათა კონგრესის წევრების პოლიტიკური გადაწყვეტილებები გასაგები გახადონ ოფიციალურ საკანონმდებლო ენაზე.

CRS-ი ასევე დახმარებას უწევს კონგრესის წევრებსა და კომიტეტებს საკანონმდებლო ინიციატივების შედარებასა და შეფასებაში. ეს დახმარება მოიცავს ასევე აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოს და უბრალო მოქალაქეების მიერ წარმოდგენილი სადავო საკითხების მოგვარებას. CRS-ს შეუძლია შეაფასოს საკანონმდებლო ინიციატივების მიზნები, კომპეტენცია და საზღვრები.

როდესაც კანონპროექტი წარედგინება პალატას, ან სენატს, იგი გადაეცემა მუდმივმოქმედ საკანონმდებლო კომიტეტს, რომელიც პასუხისმგებელია ამ საკითხზე, შემდეგ კი, როგორც წესი, კომიტეტის ქვეკომიტეტს. თუ კანონპროექტის კომპეტენცია ფართოა, ის შეიძლება ორმა ან მეტმა კომიტეტმა განიხილოს. არ არსებობს სპეციალური მოთხოვნა, რომ კომიტეტმა

ან ქვეკომიტეტმა რეაგირება მოახდინოს კანონპროექტზე, და კანონპროექტების დიდი რაოდენობა „ვარდება“ სწორედ იმიტომ, რომ კომიტეტი არ თვლის საჭიროდ მათზე რეაგირებას. როდესაც ქვეკომიტეტი შეარჩევს რაიმე კანონპროექტს განსახილველად, იგი თავდაპირველად აწყობს საჯარო მოსმენას, რომელიც რამდენიმე დღე გრძელდება და სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები, კონგრესის წევრები, კერძო ორგანიზაციების წარმომადგენლები და უბრალო მოქალაქეები მსჯელობენ კანონპროექტის დადებით და უარყოფით მხარეებზე. CRS-ის ანალიტიკოსები აქტიურად მონაწილეობენ ამ პროცესში და უზრუნველყოფენ საჭირო ინფორმაციის მიწოდებას, წერენ ანგარიშებს და აწყობენ წინასწარ ბრიფინგებს კონგრესის წევრებისა და მათი შტატისათვის, იწვევენ ამა თუ იმ საკითხში კომპეტენტურ დამსწრეებს და რჩევენ აძლევენ კონგრესის წევრებს, თუ რა სახის კითხვების დასმა იქნებოდა უმჯობესი დამსწრეებისათვის.

მოსმენების შემდეგ იმართება დებატები და კენჭისყრა კანონპროექტში შესწორების შეტანის მიზნით. საჭიროების შემთხვევაში CRS-ის თანამშრომლები ესწრებიან ამ სხდომას და წარმოადგენენ მიუკერძოებელი ინფორმაციის სანდო წყაროს, რომელიც ხელმისაწვდომია ყველა წევრისთვის. კომიტეტი წარადგენს წერილობით ანგარიშს, სადაც მოცემულია კანონპროექტის წინაპირობა, ანალიზი და ცალკეული დებულებების მიზნები და მოსალოდნელი შედეგები. აქვე მოცემულია კანონპროექტის განხორციელების სავარაუდო ღირებულება. ეს ეხმარება კონგრესის სხვა წევრებს გადაწყვეტილების მიღებაში დაუჭირონ თუ არა მხარი კანონპროექტის მიღებას. CRS-ის სპეციალისტები შეიძლება დაეხმარონ კომიტეტის თანამშრომლებს ანგარიშის რომელიმე ნაწილის მომზადებაში, ხოლო დანახარჯების კალკულაციას კონგრესის საბიუჯეტო ფილიალი უზრუნველყოფს.

კომიტეტებში საკანონმდებლო მუშაობის განმავლობაში CRS-მა შეიძლება მრავალი სახის დახმარება აღმოუჩინოს სენატორებსა და წარმომადგენლებს. ეს შეიძლება იყოს წევრების საბაზისო ინფორმაციით უზრუნველყოფა, რაც ეხმარება მათ უკეთ გაიგონ კანონპროექტში მოცემული საკითხები. CRS-ის იურისტებს შეუძლიათ ნათელი გახადონ კანონპროექტის სამართლებრივი შედეგები. CRS-ის პოლიტიკური ანალიტიკო-

სები მუშაობენ კონგრესის წევრებთან ერთად კანონპროექტში შესწორების შეტანასა და იმის დადგენაზე, იძლევა თუ არა ეს შესწორება სასურველ შედეგს. CRS-ი ასევე ეხმარება კონგრესის წევრებს დებატების მომზადებაში, უზრუნველყოფს რა მათ საჭირო ინფორმაციითა და მონაცემებით თავიანთი პოზიციების გასამყარებლად.

პალატასა და სენატს გააჩნიათ წესების კრებული, თუ როგორ უნდა იმოქმედონ მას შემდეგ, რაც კომიტეტი კანონპროექტს მოიწონებს. ამ პროცედურით კონტროლდება, თუ რამდენ ხანს შეუძლიათ კონგრესის წევრებს განიხილონ კონკრეტული კანონპროექტი. როგორც წესი, პალატაში განხილვების დრო შეზღუდულია, განსხვავებით სენატისაგან, რომელიც პალატაზე მცირეა და სადაც მეტი ყურადღება ეთმობა ხანგრძლივ დებატებს; ამდენად, აქ სწრაფ გადაწყვეტილებებს იშვიათად იღებენ. CRS-ს შეუძლია უფრო გასაგები გახადოს საკანონმდებლო პროცედურები კონგრესის წევრებისათვის პალატასა და სენატში. იგი ეხმარება კონგრესის წევრებს, მიადწიონ თავიანთ საკანონმდებლო მიზნებს ამ პროცედურების მეშვეობით.

როდესაც პალატა და სენატი პირველად წარადგენენ კანონპროექტს, ჩნდება აზრთა სხვადასხვაობა, თუ როგორ უნდა იყოს ფორმულირებული ეს კანონპროექტი და კონკრეტულად რა მიზნებს უნდა ემსახურებოდეს იგი. ყველა ეს უთანხმოება უნდა მოგვარდეს საკანონმდებლო პროცესის დასრულებამდე, სანამ კანონპროექტს წარუდგენენ პრეზიდენტს. მნიშვნელოვან კანონპროექტებზე მუშაობისას პალატები, როგორც წესი, თანხმდებიან, რომ შეიქმნას დროებითი სათათბირო კომიტეტი, რომელიც დაკომპლექტებული იქნება როგორც წარმომადგენლობითი პალატის წევრებით, ისე სენატორებით, რომელთა უმრავლესობა ჩართული იყო სენატისა და პალატის კომიტეტებში კანონპროექტის თავდაპირველი შემუშავების დროს. ყველა მნიშვნელოვანი კანონპროექტისათვის იქმნება ცალკე სათათბირო კომიტეტი, რომლის მიზანია მოაგვაროს ყველა უთანხმოება და დაბრკოლება და ხელი შეუწყოს პალატებს შორის თანამშრომლობას.

დისკუსიები სათათბირო კომიტეტებზე ხშირად ძალზედ არაფორმალური ხასიათისაა. ზოგჯერ ეს დისკუსიები ისეთ ოფიციალურ ხასიათს იღებს, როგორც მოლაპარაკებები

ორმხრივი ხელშეკრულების დადებისას. CRS-ის ანალიტიკოსებს თავიანთი წვლილი შეაქვთ კანონშემოქმედებითი პროცესის ამ უკანასკნელ ეტაპზე. ისინი განმარტავენ და აჯერებენ ორი პალატის პოზიციას თითოეულ საკითხზე და სახავენ გზებს, თუ როგორ უნდა გადაიჭრას ესა თუ ის სამართლებრივი პრობლემა. სადისკუსიო საკითხების შეჯერებისა და შეთანხმების შემდეგ ანგარიში წარედგინება პალატასა და სენატს. მათ მიერ კანონპროექტის მოწონების შემდეგ კანონპროექტი წარედგინება პრეზიდენტს, რომელიც მას ამტკიცებს ან ვეტოს ადებს.

მთელი ამ პროცესის განმავლობაში CRS-ი დროულად და მოთხოვნის შესაბამისად აწვდის საჭირო დახმარებას კონგრესის წევრებსა და კომიტეტებს. CRS-ის მიერ გაწეული დახმარება შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ CRS-ს ხელი არ მიუწვდება რაიმე ინფორმაციაზე და რაღაც თქმა უნდა, ყოველთვის გათვალისწინებულია მიუკერძოებლობის პრინციპი.

CRS-ის სამსახური არ შემოიფარგლება მხოლოდ იმ სამუშაოებისა და დავალებების შესრულებით, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება ახალი კანონების შემოღებას. ასე მაგალითად, CRS-ი ცდილობს იმ პრობლემების დადგენას, შესწავლასა და შეფასებას, რომლებიც შეიძლება მომავალში წარმოიშვას, და ამზადებს მასალას იმ შემთხვევისთვის, თუკი კონგრესის წინაშე ამ პრობლემების განხილვის საჭიროება დადგება. გარდა ამისა, CRS-ი ორგანიზებას უწევს და აწეობს სასწავლო კურსებსა და სამეცნიერო სემინარებს სხვადასხვა სამართლებრივ საკითხებზე, კანონშემოქმედებით პროცესსა და საბიუჯეტო საკითხებზე. კონგრესის მუშაობის დაწყებისას CRS-ი ატარებს საორიენტაციო სემინარს კონგრესის ახალი წევრებისთვის.

დასკვნა

კონგრესის კვლევითი ცენტრი კონგრესისთვის სამსახურის გაწევით ემსახურება ამერიკელ ხალხს. იგი სათანადოდ ითვალისწინებს სახელმწიფო პოლიტიკის მთავარ მიმართულებებს. სხვა ქვეყნების საკანონმდებლო ხელისუფლების კვლევა-

ით ორგანოებთან შედარებისას ცხადი ხდება, რომ კონგრესის კვლევის ცენტრი კარგადაა მორგებული ქვეყნის პოლიტიკურ და კონსტიტუციურ მოდელს და იგი არ იქნებოდა წარმატებული ქვეყნის სოციალ-ეკონომიკური, ისტორიული და კონსტიტუციური კონტექსტის გათვალისწინების გარეშე. მასში წარმოდგენილია ანგარიშგადღებულებისა და მუშაობის ეფექტიანობის ისეთი აუცილებელი მექანიზმები, რომლებიც აუცილებელია ყოველი დემოკრატიული მთავრობისთვის.

ერთ-ერთი ასეთი აუცილებელი მექანიზმი კანონშემოქმედებით პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფაა ისეთი წარმომადგენლობითი ორგანოების საშუალებით, როგორცაა კონგრესი ამერიკის შეერთებულ შტატებში და პარლამენტები სხვა ქვეყნებში. მეორე აუცილებელი მექანიზმია საკანონმდებლო ორგანოებისა და მისი წევრების სათანადო დონეზე ინფორმირება, რათა კანონმდებელთა საქმიანობა აკმაყოფილებდეს საზოგადოების მოთხოვნებს და ამგვარად ხელს უწყობდეს დემოკრატიული ინსტიტუტების განმტკიცებას. კონგრესისა და მისი წევრების საინფორმაციო უზრუნველყოფით კონგრესის კვლევით ცენტრს თავისი უნიკალური წვლილი შეაქვს ამერიკის შეერთებული შტატების დემოკრატიული მმართველობის დაცვასა და განმტკიცებაში.

24.12.2008

სტატია მოამზადეს პარლამენტის სამეცნიერო-საინფორმაციო უზრუნველყოფის განყოფილების თანამშრომლებმა ნატო გაბელაიამ და გიორგი ქელიძემ.

გამოყენებული წყაროები:

1. The Congressional Research Service and the American Legislative Process. http://assets.opencrs.com/rpts/RL33471_20080319.pdf

პარლამენტების კვლევითი მომსახურება არის საინფორმაციო მომსახურების განსაკუთრებული სახე. მის ძირითად კლიენტურას წარმოადგენენ საკანონმდებლო ხელისუფლების წარმომადგენლები, რომელთაც უხდებათ მუშაობა დიდი წინეხის ქვეშ და სწორედ ამ მიზეზით საჭიროებენ შესაბამის საინფორმაციო მხარდაჭერას. ბოლო 20-30 წლის განმავლობაში აღინიშნება ამ მომსახურების განსაკუთრებული განვითარება არა მარტო რაოდენობრივი თვალსაზრისით, არამედ ხარისხის მხრივაც. ექვემდებარება თუ არა ამგვარი სამსახურები საპარლამენტო ბიბლიოთეკას – ეს დამოკიდებულია კონკრეტული საკანონმდებლო ორგანოს ადმინისტრაციულ სტრუქტურაზე.

საბიბლიოთეკო ასოციაციათა საერთაშორისო ფედერაციის (IFLA) ერთ-ერთი სტრუქტურული ქვედანაყოფის – პარლამენტების საბიბლიოთეკო და კვლევითი მომსახურების განყოფილების (The Library and Research Services for Parliaments Section) – ინტერესის სფეროს უშუალოდ ამ სახის სამსახურები, მათ მიერ კანონმდებლთა საინფორმაციო მომსახურების ფორმები და ამ სტრუქტურებთან დაკავშირებული საკადრო საკითხები წარმოადგენს. მოცემული განყოფილება აერთიანებს 50-ზე მეტ ქვეყანაში ზეეროვნული, ეროვნული და ქვეეროვნული დონის 80-ზე მეტი საპარლამენტო ბიბლიოთეკის წამყვან სპეციალისტებს. აღსანიშნავია, რომ ეს სამსახურები საკმაოდ განსხვავდება ერთმანეთისგან. თანამშრომელთა რაოდენობა ვარირებს ერთიდან რამდენიმე ასეულამდე. ზოგიერთის რესურსები ძალიან შეზღუდულია, ზოგი კი საკმაოდ უხვად ფინანსდება. ზოგიერთის საქმიანობა საკანონმდებლო ხელისუფლების უმაღლეს ეშელონებშია დაფასებული, ზოგი კი იღვწის თავისი ფუნქციის წარმოსაჩენად.

ქვემოთ განხილულია ზოგიერთი სახელმწიფოსა და ზესახელმწიფოებრივი ორგანიზაციის საკანონმდებლო ორგანოთა კვლევითი მომსახურების თავისებურებანი.

აესტრია

ბიბლიოთეკა არის პარლამენტის კვლევითი სამსახურის ყველაზე დიდი განყოფილება. თანამშრომლები ამზადებენ მოხსენებებს ისეთ საკითხებზე, როგორცაა, მაგალითად,

პარლამენტის წევრების ანაზღაურება/ხელფასი ან პარლამენტის გაგლენა კვლევისა და განვითარების პოლიტიკაზე. 1989 წელს შეიქმნა იურიდიულ-საკანონმდებლო სამსახური, რომელიც ამზადებს იურიდიულ დასკვნებს კონსტიტუციური/სახელმწიფო სამართლის, ევროპული სამართლისა და პარლამენტის რეგლამენტის თემაზე.

ბეღვია

ბიბლიოთეკის კვლევითი განყოფილება ახორციელებს ინფორმაციის მოპოვებას სხვადასხვა სფეროებში, აგროვებს მასალებს და ადგენს დოსიებს. წარმომადგენელთა პალატაში სამართლებრივი საკითხების სამსახურსა და სენატში სამართლებრივი საკითხებისა და საინფორმაციო სამსახურს ჰყავს ექვსი თანამშრომელი. მათგან ოთხი იურისტია და პასუხისმგებელია საკონსტიტუციო და საპარლამენტო კანონმდებლობის ინტერპრეტაციასა და პროცედურულ საკითხებზე. წარმომადგენელთა პალატის კვლევისა და ინფორმაციის მოპოვების სამსახური მუშაობს პროცედურული ნორმებისა და პრეცედენტების დადგენის საკითხებზე.

დანია

ფოლკეტინგს (დანიის პარლამენტს) არ აქვს კვლევითი სამსახური, როგორც ასეთი. ბიბლიოთეკის საინფორმაციო სამსახური პასუხს აგებს, მოთხოვნის შემთხვევაში, ანალიტიკური მასალის მიწოდებაზე. საერთაშორისო დეპარტამენტის შესწავლისა და ანალიზის განყოფილება, რომელსაც ჰყავს სამი თანამშრომელი, აწარმოებს ანალიზს ევროპულ საქმეთა კომიტეტისათვის ევროკავშირის საკითხების შესახებ.

გერმანია

ბუნდესრატს არ აქვს სპეციალური კვლევითი სამსახური, მაგრამ ბუნდესრატის ყველა წევრი არის თავისი მიწის (Land) სახელმწიფო მოხელე და, როგორც ასეთს, აქვს დაშვება ყოველგვარ კვლევით მომსახურებაზე, რომელიც ხელმისაწვდომია შესაბამისი მიწის მთავრობაში.

ბუნდესტაგში არ არის ბიბლიოთეკასთან დაკავშირებული, ყოვლისმომცველი საინფორმაციო სამსახური. მთელ პარლამენტში არის კვლევითი სამსახურის 100 თანამშრომელი.

16 მათგანი მუშაობს ბიბლიოთეკაში, 86 – გენერალური დირექტორატის საცნობარო და კვლევით განყოფილებებში, აგრეთვე პარლამენტის დამხმარე განყოფილებაში. კვლევითი პერსონალი აწარმოებს პუბლიკაციების, შეფასებების, გამოკითხვებისა და გამოკვლევების ანალიზს; ანალიზებს სარეფორმო წინადადებებსა და პრობლემების გადაწყვეტის გეგმებს; აწარმოებს კონსტიტუციურ საკითხთა შეფასებას, სხვადასხვა საკანონმდებლო და პოლიტიკური სისტემების შედარებას; თანამშრომლობს საკანონმდებლო ორგანოსთან და მონაწილეობს კანონპროექტების განხილვაში; ამზადებს შეფასებებს, დასკვნებს, მიმოხილვებს, არგუმენტებსა და კონტრარგუმენტებს ამა თუ იმ საკითხთან დაკავშირებით; მონაწილეობს განხილვებში, დოკუმენტაციის შედგენაში, სიტყვით გამოსვლისათვის მასალის მოძიებაში.

საფრანგეთი სენატის კვლევითი სამსახური

გარდა თვით ბიბლიოთეკისა და მისი კვლევისა და ინფორმაციის შესწავლის განყოფილებებისა, სენატორების თხოვნით, სენატის მრავალი სამსახური და განყოფილება აწარმოებს საერთო და სპეციალიზებულ კვლევებს იმ საკითხებზე, რომლებიც მათს კომპეტენციაში შედის. კერძოდ, ასეთი განყოფილებებია:

- ექვსი მუდმივმოქმედი კომისიის სამდივნო (საკანონმდებლო მოხსენებების მომზადებისათვის ან საპარლამენტო კონტროლისათვის);
- საპარლამენტო დელეგაციების სამდივნო;
- ევროპულ საქმეთა სამსახური და შედარებითი კანონმდებლობის შესწავლის განყოფილება (რომელიც არის ამ სამსახურის ნაწილი);
- კვლევის სამსახური (რომელიც შეიცავს მაკროეკონომიკის კვლევის განყოფილებასა და სამეცნიერო-ტექნოლოგიურ განყოფილებას);
- ადგილობრივ სათვისტომოთა სამსახური.

ეროვნული ასამბლეის კვლევითი სამსახური

ასამბლეის ბიბლიოთეკას არ გააჩნია სპეციალური კვლევითი სამსახური, მაგრამ ზოგ დეპარტამენტს აქვს სხ-

ვადასხვა სახის ანალიტიკური მომსახურება. კვლევისა და ინფორმაციის სამსახური საპარლამენტო კორესპონდენციის საპასუხო მასალებს ამზადებს. ორგანიზებულია ოთხი განყოფილება (კულტურის, შრომისა და ჯანმრთელობის განყოფილება; სოციალური უზრუნველყოფის განყოფილება; ეკონომიკისა და საფინანსო საქმეთა და ბიუჯეტის განყოფილება; იურიდიულ და ადმინისტრაციულ საქმეთა განყოფილება). ისინი ამზადებენ დოსიეებს და ავსებენ მათ ახალი ინფორმაციით ყველა საკითხზე, რომლებიც შედის პარლამენტარების ინტერესის სფეროში; დეპუტატების მოთხოვნით ამზადებენ უკანასკნელი ცნობების რეზიუმეებს და დახმარებას უწევენ კანონების რედაქტირებაში, წერილობით თუ ზეპირად დასმულ კითხვებზე პასუხის გაცემაში. აგრეთვე ამოწმებენ, რამდენად ადეკვატურია ომბუდსმენისადმი მიმართული თხოვნა.

ევროპულ საქმეთა სამსახური ამზადებს დოსიეებს: თემატურს (მოქმედი სამართალი, პოლიტიკა, ეკონომიკა), ან საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში – ევროკავშირისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების შესახებ.

დეპუტატებისათვის უზრუნველყოფილია სპეციალისტების დახმარება ევროპულ საკითხთა სხვადასხვა სფეროებში (დოსიეები, შენიშვნები ევროპული ქვეყნების პოლიტიკის, ეკონომიკის ან სოციალური მდგომარეობის შესახებ, სხვა ქვეყნებისა და ევროკავშირის კანონების ანალიზი, კანონების შედარება და ევროპულ დაწესებულებათა საქმიანობისა და სამართალწარმოების კონტროლი).

საბერძნეთი

1989 წლის იანვარში პარლამენტის წევრებისათვის, მინისტრებისათვის, მთავრობის წევრთათვის, უნივერსიტეტის პროფესორებისა და სხვა ბიბლიოთეკებისათვის შეიქმნა „სამეცნიერო სამსახურის დირექტორატი“ კვლევების ჩასატარებლად. კვლევითი სამსახურის სამი დირექტორატიდან იგი ერთ-ერთია; დანარჩენ ორს წარმოადგენენ ბიბლიოთეკა და „ინფორმაციისა და ახალი ტექნოლოგიების დირექტორატი“.

სამეცნიერო სამსახურის დირექტორატი შედგება ორი დეპარტამენტისგან:

ა) საკანონმდებლო დახმარების დეპარტამენტი დაკომპლექტებულია შვიდი თანამშრომლისგან, რომელთაც ევალება

ბათ კანონპროექტების შედგენა და სხვა იურიდიული წინადადებების განხილვა;

ბ) საპარლამენტო კვლევის დეპარტამენტი დაკომპლექტებულია ხუთი თანამშრომლისგან, რომლებიც ახორციელებენ კვლევას ან საკითხის წარმომავლობის შესწავლას, რათა დაეხმარონ პარლამენტის მუშაობას. სამეცნიერო სამსახურის დირექტორატს ზედამხედველობს ხუთი პროფესორისგან შემდგარი მკვლევართა საბჭო.

ირლანდია

კვლევითი სამსახური ჩამოყალიბდა 1976 წელს. იგი მდებარეობს ბიბლიოთეკაში, ახორციელებს კვლევას პარლამენტის წევრების თხოვნით იმ საკითხებზე, რომლებიც პირდაპირ კავშირშია მათს სამუშაოსთან. თუ არის საკმარისი დრო, პასუხი გაიცემა წერილობით. თანამშრომლების სიმცირის გამო პრიორიტეტი ეძლევა შეკითხვებს, რომლებიც დაკავშირებულია პარლამენტში იმ დროს მიმდინარე საქმიანობასთან ანუ კანონებთან, ცვლილებებთან და ა.შ. კვლევას აწარმოებენ ბიბლიოთეკის თანამშრომლები (მათს ძირითად მოვალეობებთან ერთად); აქტიურად გამოიყენება მონაცემებთა ონლაინ-ბაზები, CD-ROM-ბაზები და ინტერნეტი.

ისლანდია

ისლანდიის პარლამენტის საინფორმაციო-კვლევითი სამსახურის მიზანია უზრუნველყოს პარლამენტის წევრები და პერსონალი დროული, მიუკერძოებელი და სანდო ინფორმაციით პარლამენტში განსახილველ საკითხებზე. საინფორმაციო მომსახურების ჯგუფის მოვალეობებია შეაგროვოს სასარგებლო ვებბმულები და მოახდინოს მათი თემატური კატალოგიზაცია. ისლანდიის პარლამენტის მოცემული სამსახური ძირითადად იღებს შემდეგი სახის დავალებებს:

1. მოიძიოს და გაანალიზოს პარლამენტში განსახილველ საკითხებთან დაკავშირებული უცხოური კანონმდებლობა;

2. იკვლიოს სხვა ქვეყნების პოლიტიკური, ეკონომიკური და კულტურული ისტორია ისლანდიის პარლამენტის აქტუალურ პრობლემებთან მიმართებაში;

3. მოახდინოს საპარლამენტო განხილვების რეგევანტური საგაზეთო და საჟურნალო მასალის კომპილაცია.

იტალია სენატის კვლევითი სამსახური

ეს სამსახური ინფორმაციულად უზრუნველყოფს პარლამენტის თითოეული მუდმივმოქმედი კომიტეტის საქმიანობას. ამის გარდა, ეს სამსახური პარლამენტარებს ამარაგებს პარლამენტის საქმიანობის რელევანტური მასალით. მასალა შეიძლება იყოს შემდეგი სახის: შენიშვნები/ინფორმაცია (კომენტარები კანონპროექტების ყოველი მუხლისათვის); ფაილები (მოცემული საკითხის თაობაზე არგუმენტების განხილვა და სინთეზი, ძირითადად შედარებითი ხასიათის); დამატებითი მასალა (მოცემული არგუმენტის ირგვლივ არსებული დოკუმენტაცია); თემატური კრიტიკა (განხილვის საგნის ირგვლივ პერიოდიკაში/ბუკეტდვით მედიაში გამოქვეყნებული სტატიების ნუსხა); გამოქვეყნებული დოკუმენტები (პარლამენტისათვის მოცემულ მომენტში მნიშვნელოვან თემებზე სხვადასხვა ინსტიტუტების მიერ განხორციელებული კვლევები); მოკლე ცნობები (ოთხგვერდიანი მიმოხილვები ინსტიტუციურ და საპარლამენტო თემებზე).

ეს სამსახური ატარებს ისტორიულ კვლევას და იყენებს მასალას სენატორების, პარლამენტართა ჯგუფებისა და ასევე, გარე მომხმარებელთა იმ მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად, რომლებიც სანქციონირებულია გენერალური მდივნის მიერ. იგი აწვდის ფაქტებს, რომლებიც დაკავშირებულია ეროვნულ კანონმდებლობასთან; ასევე მოთხოვნით მიეწოდება სტატისტიკა.

დეპუტატთა პალატის კვლევითი სამსახური

დეპუტატთა პალატაში კვლევით და საინფორმაციო საქმიანობას აწარმოებს რამდენიმე სამსახური, რომლებიც ექვემდებარება საპრეზიდენტო სამსახურის გენერალურ საინფორმაციო კომიტეტს. ბიბლიოთეკის გარდა, კვლევას აწარმოებს შემდეგი სამსახურები:

- კვლევითი სამსახური (Servizio studi), რომელსაც ჰყავს 45 თანამშრომელი, რომელთა უმეტესი ნაწილი იურისტია. ისინი ქმნიან დოსიეებს თითოეული კანონპროექტისათვის, რომელსაც განიხილავს პარლამენტი, თანდართული კომენტარებითა და ინფორმაციით. ეს სამსახური შედგება ექვსი

დეპარტამენტისაგან, რომელთაგან თითოეულს აბარია ორი ან მეტი კომიტეტი. ესენია: ა) უწყებები (კონსტიტუციური და შინაგან საქმეთა საკითხები; იუსტიცია); ბ) საერთაშორისო საქმეები (საგარეო საქმეები და თავდაცვა); გ) ეკონომიკა და პროდუქცია (სოფლის მეურნეობა, მრეწველობა და შრომა); დ) ფინანსები (დაბეგვრა და ბიუჯეტი); ე) გარემოს დაცვა, ტრანსპორტი და საზოგადოებრივი საქმიანობა; ვ) სოციალური და კულტურის საკითხები.

• Servizio rapport comunitari ed internazionali – სამსახური, რომელიც კონცენტრირებულია ინფორმაციის უზრუნველყოფაზე ევროპულ სათვისტომოთა ორგანიზაციების შიდა შეხვედრების შესახებ. აქ მუშავდება და პარლამენტარებს მიეწოდება მოხსენებების მოკლე რეზიუმეები და ინფორმაცია ევროპული პარლამენტის სესიების, ევროკავშირის შეხვედრების, ნატო-სა და აღმოსავლეთ ევროპის შესახებ.

- საბიუჯეტო განყოფილება (Servizio del bilancio dello Stato);
- საპარლამენტო ინფორმაციის სამსახური (Servizio informazione parlamento).

ნიდერლანდები

ამ ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს არ აქვს ბიბლიოთეკასთან ან სადოკუმენტაციო სამსახურთან დაკავშირებული კვლევითი სამსახური, მაგრამ პარლამენტის თითოეულ კომიტეტს კვლევის ჩასატარებლად ჰყავს საკუთარი თანამშრომლები.

ნორვეგია

სტორტინგში (ნორვეგიის პარლამენტში) სხვადასხვა პროფესიის (პოლიტიკური მეცნიერებები, სოციალური მეცნიერებები, სამართალმცოდნეობა) ხუთი მკვლევარი შეადგენს კვლევით სექციას. აგრეთვე, როდესაც საჭიროება მოითხოვს, მათ ემატებიან კონსულტანტები საბიუჯეტო საკითხებზე.

კვლევითი სექცია პირდაპირ იღებს შეკვეთებს პარლამენტის წევრებისაგან, პოლიტიკოსებისა და მუდმივმოქმედი კომიტეტებისაგან. კვლევითი სექცია მათ წერილობით აწვდის ინფორმაციას. ინფორმაციის მიწოდება შესაძლებელია ზეპირადაც. ყველა მოთხოვნა კონფიდენციალურია და პასუხი ეგზავნება მხოლოდ იმ პირს, ვისგანაც მოთხოვნა მომდინარეობს.

პორტუგალია

რესპუბლიკის ასამბლეის ორგანული კანონის საფუძველზე შეიქმნა პარლამენტის კვლევითი ბიურო. ბიურო პირდაპირ ექვემდებარება რესპუბლიკის ასამბლეის პრეზიდენტს და მისი სტრუქტურა განისაზღვრება კვლევის სფეროების მიხედვით.

ესპანეთი

სენატის კვლევითი სამსახური

პარლამენტის კვლევითი და საინფორმაციო სამსახურები პარლამენტის თანამშრომლების ან საგანგებო მრჩეველების დაქვემდებარებაშია. როდესაც პარლამენტის წევრი ითხოვს რაიმე ინფორმაციას, დირექტორი წყვეტს, თუ რომელი განყოფილება მოამზადებს მასალას. ჩვეულებრივ, ინფორმაციაზე პასუხისმგებლები არიან თანამშრომლები ან მრჩეველები, რომლებიც მსახურობენ დირექტორატში, საინფორმაციო დეპარტამენტსა თუ ევროპულ დეპარტამენტში. გარდა სხვადასხვა სახის ინფორმაციისა, რომლებიც ჩვეულებრივ მზადდება პარლამენტის წევრებისა და დეპარტამენტებისათვის საკონსტიტუციო სამართალში, საპარლამენტო პროცედურების ნორმების შესახებ, შედარებით სამართალწარმოებასა თუ ადმინისტრაციულ სამართალში, – საინფორმაციო და კვლევითი დირექტორატის მკვლევრები ადგენენ:

- დოსიებს კანონების შესახებ და მონოგრაფიებს;
- კითხვარებსა და მოხსენებებს.

კონგრესის კვლევითი სამსახური

კვლევითი სამსახური საინფორმაციო დეპარტამენტის პირდაპირი და მუდმივი ხელშეწყობით ექვემდებარება კვლევით დეპარტამენტს. მიუხედავად ამისა, განსაკუთრებულ საკითხებს, რომლებიც ეხება ევროპულ კანონმდებლობასა და შედარებით სამართალწარმოებას, იკვლევს შედარებითი სამართლის კვლევითი დეპარტამენტი. მთლიანობაში, კვლევით დეპარტამენტს 20 მკვლევარი ემსახურება.

უმეტესწილად კვლევითი სამუშაო ტარდება საკანონმდებლო კომიტეტებისა და გენერალური სამდივნოსათვის – მათი, პარლამენტის ბიუროს ან რომელიმე სხვა დეპარტამენტის მოთხოვნის შესაბამისად. ამავედროულად, ინფორმაციის

დიდი ნაწილი მიეწოდება პარლამენტის ცალკეულ წევრებსა და საპარლამენტო ჯგუფებს. განყოფილების მუშაობის პროდუქტია „ცნობები“ და ე.წ. „მწვანე წიგნები“, რომლებიც ეხება საკანონმდებლო აქტებსა და კანონმდებლობასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

შედეგითი

რიკსდაგის (შედეგითი პარლამენტის) კვლევითი სამსახური 1955 წელს დაფუძნდა. მკვლევართა საერთო რაოდენობა შეადგენს 35 სპეციალისტსა და თანამშემწეს. ეს ორგანო აწარმოებს სრულ კვლევით საქმიანობას ყველა სფეროში. სამსახურის მუშაობის პრინციპია, ისე მოამზადოს მასალა, რომ შინაარსი, ფორმა და მომზადების ვადა შეესაბამებოდეს კლიენტების მოთხოვნებს. კვლევითი სამსახური აწარმოებს კვლევებს, გამოძიებებს, ანალიზსა და გათვლებს და ამზადებს ფაქტობრივ და ზოგად მიმოხილვით ანგარიშებს. თითქმის მთელი კვლევა ინიცირებულია ინდივიდუალური მოთხოვნით, თუმცა საპარლამენტო მაცნის სახით (InfoPM – „საინფორმაციო პირადი გზავნილი“) ასევე ვრცელდება კვლევები მიმდინარე საკითხებზე.

ყოველწლიურად კვლევითი სამსახური ასრულებს სხვადასხვა სირთულის 3000 დავალებას.

საპარლამენტო წლის განმავლობაში რიკსდაგის წევრების 90 პროცენტი მიმართავს კვლევით სამსახურს. ათიდან ცხრა კვლევა სრულდება პარლამენტის წევრებისა და პარტიათა სამდივნოების მოთხოვნით. დავალებათა რაოდენობა სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიებიდან ძირითადად შეესაბამება პარლამენტში ამ პარტიების მანდატების გადანაწილებას, თუმცა ოპოზიციური პარტიების მხრიდან დავალებათა რაოდენობა ოდნავ მეტია.

დავალებათა საერთო რაოდენობის 3-4% შემოდის უცხოური პარლამენტებიდან. კვლევითი სამსახურის მუშაობა და კვლევები უნდა იყოს ობიექტური, პროფესიონალური და კარგად დასაბუთებული. ამავდროულად, წარმოდგენილი უნდა იყოს მოკლე და ადვილად ხელმისაწვდომ ფორმაში. ვინც უკვეთს კვლევას, იგი წყვეტს როგორ, როდის და რა ფორმით უნდა იქნას წარმოდგენილი კვლევის საბოლოო შედეგი.

უკანასკნელ პერიოდში თვალნათლივ ჩანს, რომ კვლევითი დაგეგმვები უფრო ყოველსმომცველი და კომპლექსურია და მოიცავს ანალიზსა და შედარებით კვლევებს.

თურქეთი

კვლევითი სამსახურის ძირითადი მოვალეობაა კვლევების განხორციელება მხოლოდ პარლამენტის წევრებისათვის. მას აქვს მჭიდრო კავშირი პარლამენტის საინფორმაციო სამსახურთან.

კვლევითი დეპარტამენტი შედგება სამი განყოფილებიდან:

- ეკონომიკური საკითხების;
- საერთაშორისო ურთიერთობების;
- შინაგან საქმეთა.

დიდი ბრიტანეთი

ლორდთა პალატის კვლევითი სამსახური

კვლევითი სამსახური დაარსდა 1977 წელს. შედგება 7 თანამშრომლისაგან. ბიბლიოთეკის 4 თანამშრომელი ბიბლიოთეკის საცავებისა და ელექტრონული წყაროების გამოყენებით ამზადებს წერილობით ინფორმაციას პარლამენტის წევრებისათვის. ყოველწლიურად სრულდება დაახლოებით 2000 კვლევითი მოთხოვნა. აგრეთვე, ბიბლიოთეკის თანამშრომლების მიერ მზადდება „ლორდთა ბიბლიოთეკის ცნობები“ ლორდთა პალატაში განსახილველ კანონმდებლობასთან დაკავშირებით. სამეცნიერო კვლევები მიეწოდებათ ორივე პალატის წევრებს მეცნიერებისა და ტექნოლოგიების საპარლამენტო ოფისის (POST) მიერ.

თემთა პალატის კვლევითი სამსახური

ბიბლიოთეკის კვლევითი სამსახური დაფუძნდა 1946 წელს. იგი ამზადებს მიუკერძოებელ და კონფიდენციალურ კვლევებსა და საინფორმაციო მიმოხილვებს პარლამენტის წევრებისა და პერსონალისათვის. სამუშაოს ძირითადი ნაწილი სრულდება ცალკეული წევრების მოთხოვნის საფუძველზე (ყოველწლიურად დაახლოებით 33000 მოთხოვნა), თუმცა კვლევათა ნაწილს უკვეთენ სხვადასხვა კომიტეტები. სამსახურის 80 თანამშრომლიდან 40 სხვადასხვა სფეროს მკვლევარ-

სპეციალისტია. მკვლევრებს ეხმარებიან ბიბლიოთეკარები და სხვა თანამშრომლები.

ცალკეულ შეკითხვებზე პასუხების მომზადება წარმოადგენს ბიბლიოთეკის კვლევების ძირითად ნაწილს. ასევე, კვლევითი სამსახური ცდილობს წინასწარ განჭვრიტოს პარლამენტის წევრების მოთხოვნები და მოამზადოს ყოველწლიურად 100-ზე მეტი კვლევითი მასალა პარლამენტში განსახილველი საკითხების შესახებ. 1998 წლიდან აღნიშნული მასალა ხელმისაწვდომია ინტერნეტის საშუალებითაც. გარდა ამისა, მზადდება რამდენიმე ასეული „სტანდარტული ცნობა“ ყველაზე უფრო ხშირ შეკითხვებთან დაკავშირებით.

კვლევითი მომსახურებით ასევე დაკავებულნი არიან მეცნიერებისა და ტექნოლოგიის საპარლამენტო ოფისი და კომიტეტების სამდივნოს თანამშრომლები.

ევროპარლამენტი (European Parliament)

პოლიტიკოსებს – ბიუროს ან პრეზიდენტთა კონფერენციის ფორმით – ყოველწლიურად მიეწოდებათ კვლევითი პროგრამა, მომზადებული 30 უმაღლესი დონის მკვლევრის მიერ კვლევათა გენერალურ დირექტორატში (DG IV). ეს პროგრამა მჭიდრო კავშირშია პარლამენტის მიმდინარე საკანონმდებლო საქმიანობასთან. აგრეთვე დირექტორატი ამზადებს მრავალ მოკლე ანალიტიკურ და მიმოხილვით დოკუმენტს. სამეცნიერო-ტექნიკური შეფასების განყოფილება (STOA) ყოველწლიურად დაახლოებით 25 კვლევას ხელმძღვანელობს.

დასავლეთ ევროპის კავშირის ასამბლეა (The Parliamentary Assembly of the Western European Union)

კვლევითი სამსახური შეიქმნა 1986 წლის ივლისში. მისი მოვალეობაა:

- კვლევითი სტატიების მომზადება ასამბლეის მდივნის, მდივნის თანაშემწისა და კომიტეტების დაკვეთით;
- საკომიტეტო მოხსენებებთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის კვლევა;
- ასამბლეის წევრთათვის შიდა ბიულეტენის გამოცემა.

იზანი

პარლამენტის კვლევითი ცენტრი – როგორც კვლევითი და სათათბირო ცენტრი – წარუდგენს პარლამენტის წევრებს

კვლევის შედეგებს ანალიტიკური მოხსენებების სახით. ცენტრი აერთიანებს 6 სპეციალიზებულ კვლევით ჯგუფს, რომელშიც შედიან როგორც უნივერსიტეტის პროფესორები, ასევე სხვადასხვა დარგის სპეციალისტები. თითოეული სპეციალიზებული ჯგუფი დაკავშირებულია ერთ ან რამდენიმე საპარლამენტო კომიტეტთან, ასევე ზოგიერთ აღმასრულებელ ორგანოსთან. ცენტრის მიზანია დაეხმაროს პარლამენტის წევრებს ისეთი გადაწყვეტილებებისა და კანონების მიღებაში, რომლებიც დაემყარებოდა უახლეს მეცნიერულ მონაცემებს. კვლევითი ცენტრის მთავარი მიზნებია: შეისწავლოს და უზრუნველყოს კანონპროექტებსა და საკანონმდებლო აქტებთან დაკავშირებული კვალიფიციური ინფორმაცია; შეაგროვოს, განიხილოს და სრულყოფს ექსპერტული მონაცემები, მოპოვებული უნივერსიტეტებსა და სასწავლო ცენტრებში, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებსა და სხვ.; გამოაქვეყნოს კვლევითი ნაშრომები, ექსპერტების ანგარიშები და ანალიტიკური სტატიები; შეაგროვოს სპეციალური ლიტერატურა.

კამერუნი

პარლამენტის ბიბლიოთეკა ვალდებულია შეინახოს დოკუმენტები და ყოველმხრივ ხელი შეუწყოს პარლამენტარებისა და ადმინისტრაციის ინფორმაციით უზრუნველყოფას. საპარლამენტო კვლევითი ცენტრი არის ტექნიკური საინფორმაციო მხარდაჭერის სტრუქტურა, რომელიც სრულებით უპასუხებს პარლამენტის წევრებისა და ეროვნული ასამბლეის გენერალური მდივნის ოფისის თანამშრომელთა მოთხოვნებს. საპარლამენტო კვლევითი ცენტრი ახორციელებს კვლევებს საკანონმდებლო და პარლამენტთაშორისი თანამშრომლობის საკითხებზე. უფრო მეტიც, იგი მონაწილეობს პარლამენტის აპარატის თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ამაღლებაში.

კანადა

პარლამენტის ბიბლიოთეკის საპარლამენტო კვლევითი განყოფილება უზრუნველყოფს კვლევას, ანალიზსა და საინფორმაციო მომსახურებას სენატისა და თემთა პალატის წევრებისათვის, აგრეთვე საპარლამენტო კომიტეტებისა და ფრაქციებისათვის. კვლევის თემატიკა მოიცავს საკანონმდებლო, პოლიტიკურ და რეგიონულ საკითხებს. ეს სამსახური

ესმარება პარლამენტარებს მათი პროექტების დამუშავებასა და სრულყოფაში, საკანონმდებლო ინიციატივების გაანალიზებაში, იურიდიული და ეკონომიკური მონაცემების ინტერპრეტირებაში, საჯარო გამოსვლისთვის მასალის მომზადებასა და მისთ.

25.11.08

სტატია მოამზადეს პარლამენტის სამეცნიერო-საინფორმაციო უზრუნველყოფის განყოფილების თანამშრომლებმა ნატო გაბელაიამ, თინათინ სულუნიამ და ლაშა გველესიანმა.

გამოყენებული წყაროები:

1. Parliamentary Library, Research and Information Services of Western Europe. Edited by Jennifer Tanfield. ECPRD, 2000. (ელექტრონული დოკუმენტის ფორმით PDF-ში; სავარაუდოდ, აღარაა ხელმისაწვდომი ონლაინ-რეჟიმში.)
2. <http://www.ifla.org/VII/s3/parleaf.htm>
3. <http://www.ifla.org/VII/s3/conf/2004-preconference-Azadeh.pdf>
4. <http://www.ifla.org/IV/ifla66/papers/137-98e.htm>
5. <http://www.ifla.org/VII/s3/annual/par-libpl.pdf>
6. <http://www.stortinget.no/preifla2005/img/geirsdottir.doc>

შესავალი

ევროკავშირის 27 ქვეყანა ამჟამად რუსეთიდან იღებს ბუნებრივი აირის თითქმის 38%-ს. ეს დამოკიდებულება რუსეთის ბუნებრივ აირზე შესაძლებელია გაიზარდოს, თუ ევროპის სახელმწიფოები განახორციელებენ მათ მიერ ახალმიღებულ ენერგეტიკულ პოლიტიკას. რამდენიმე ევროპულ ქვეყანაში ატომური ენერჯის თანდათანობითი შემცირების გეგმის მიხედვით, ევროკავშირს მიზნად აქვს შეამციროს სათბობად ქვანახშირის მოხმარება და აგრეთვე შეამციროს აირის შიდა წყაროების გამოყენება. ამის გამო გაიზრდება დამოკიდებულება რუსეთის აირზე და ორი მომდევნო ათწლეულის განმავლობაში რუსეთის ბუნებრივი აირის წილი მთელი აირის იმპორტში მიაღწევს 50%-60%-ს. თუ არ იქნება მიღებული ენერგეტიკის განსხვავებული პოლიტიკა, ევროკავშირი და ევროპა მალე მიხვდებიან, რომ საფრთხეშია რუსულ აირზე მუდმივად მზარდი დამოკიდებულების გამო. ევროპის ქვეყნებმა ერთად უნდა შეიმუშაონ შეთანხმებული, მოდიფიცირებული სტრატეგია.

ამ სტატიაში განხილულია სტრატეგია და კონკრეტული ნაბიჯები ენერჯის ახალი წყაროების მოსაპოვებლად. ეს მიდგომა უფრო გრძელვადიანი და დაბალანსებულია.

ევროპისთვის ასეთი სტრატეგია უფრო მიზანშეწონილია არა მარტო იმიტომ, რომ რომელიმე ერთ წყაროზე დაყრდნობა მოკლებულია საფუძველს. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ევროპულ ბაზარს უნდა ახასიათებდეს გამჭვირვალობა და მიზანი წინასწარ უნდა იყოს დაგეგმილი, და ასევე ისიც, რომ რუსეთის მთავრობა არცთუ სანდოა. რუსეთის დომინირება ევროპაში ბუნებრივი აირის ბაზარზე აძლევს კრემლს უადრესად ძლიერ ბერკეტს ევროპელ მეზობლებთან საქმიანი ურთიერთობის წარმართვაში. ევროპის დამოკიდებულებამ რუსეთის ბუნებრივ აირზე უკვე ძალიან იმოქმედა ზოგიერთი ევროპული ქვეყნის მოქმედების თავისუფლებაზე, რამაც შეიძლება შეასუსტოს ევროპის სუვერენიტეტი. რამდენიმე ფაქტორს აქვს

უნარი შეაკავოს რუსეთის მიერ ევროპის კონტინენტზე ბუნებრივი აირის ბაზრის მონოპოლიზება. ამ ნაშრომში განხილულია ეს ფაქტორები, კერძოდ იმ კონტექსტში, თუ როგორ შეუძლია ევროპას, დაარწმუნოს რუსეთი, არ გამოიყენოს თავისი „ენერგეტიკული იარაღი“.

ტატომ არის ბუნებრივი აირი ენერგეტიკის სტრუქტურაში გადამწყვეტი

ბუნებრივი აირი თამაშობს გადამწყვეტ როლს მსოფლიო ენერგეტიკაში და ევროპა არ არის გამონაკლისი. ევროკავშირი მოიხმარს მსოფლიო ენერჯის 17%-ს და ასეთივე პროპორციით იყენებს ბუნებრივ აირს წლიურად. ევროკავშირი მოიხმარს ენერჯის შემდეგ წყაროებს: ნავთობი 43%, ბუნებრივი აირი 24%, ატომური ენერჯია 14%, ქვანახშირი 13%, ჰიდროელექტროენერჯია 4% და სხვა ახალი წყაროები (გეოთერმული, ბიომასა, ქარისა და მზის ენერჯია) 25%. შიდა მოხმარებისათვის ყველაზე გამოყენებადია ბუნებრივი აირი – ეს არის გათბობა, საჭმლის მომზადება და ა.შ. საოჯახო საქმიანობისათვის ბუნებრივი აირის მოხმარება საერთო მოხმარების 22%-ს აღწევს. აგრეთვე ბუნებრივ აირს დიდი გამოყენება აქვს კომერციულ საქმიანობასა და ინდუსტრიაში. იგი ენერჯის იაფი წყაროა. თანდათანობით იზრდება მისი გამოყენება საზოგადოებრივი ტრანსპორტის საწვავად, რადგან იგი მასუთსა და დიზელის საწვავთან შედარებით ნაკლებად აბინძურებს გარემოს. 2030 წლისათვის ევროპის მიერ ბუნებრივი აირის მოხმარება გაიზრდება და მიაღწევს მთელი მოხმარებული ენერჯის ერთ მესამედს. ბუნებრივ მდგომარეობაში მყოფი აირი მილსადენის მეშვეობით ადვილად და ეკონომიურად მიეწოდება სხვადასხვა ქვეყნებს. ცუდი ისაა, რომ ბუნებრივი აირის ფასი დამოკიდებულია სხვადასხვა ფაქტორებზე: ჭაბურღილის ზომაზე, ტრანსპორტირების მანძილსა და ადგილობრივ დანახარჯზე. ბუნებრივი აირი შეიძლება გადაიქცეს თხევად აირად, რაც 600-ჯერ ამცირებს მის მოცულობას და იგი ხდება კონტეინერებით ადვილად ტრანსპორტირებადი. მაგრამ ეს ძვირადღირებული პროცესია. უფრო ეკონომიურია აირის მილსადენით ტრანსპორტირება, თუმცა ტრანზიტის დროს არის დანაკარგები აირის გაჟონვის სახით. მიწოდების მანძილი, მილსადენის სიგრძე და დრო დიდ როლს თამაშობს

ტრანსპორტირების ეკონომიურობაში. აგრეთვე ფასის რეგიონალიზაციას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება აირის ბუნებრივი თუ თხევადი ფორმით ტრანსპორტირებისას. ევროპას მხოლოდ სამ უცხოელ მიმწოდებელთან აქვს გრძელვადიანი კონტრაქტი და დაახლოებით 25 წელია, ბუნებრივი აირი პრობლემების გარეშე იყიდება. კონტრაქტის მიხედვით მყიდველი ვალდებულია იყიდოს ის მინიმუმი რაოდენობა, რომელიც დაიცავს მწარმოებელს, რადგან მწარმოებელს ჩადებული აქვს დიდი ინვესტიციები არა მარტო ექსპლუატაციაში, არამედ მილსადენებში, საქაჩ სადგურებსა და აირის შესანახ საწყობებში. ევროპაში ბუნებრივი აირის ფასი პირდაპირაა დამოკიდებული ალტერნატიული საწვავის საბაზრო ფასზე, რადგან ბუნებრივი აირის ჩანაცვლება შესაძლებელია ნავთობითაც. უკანასკნელ წლებში ნავთობზე ფასის ზრდამ ევროპაში გამოიწვია ნახტომები ბუნებრივი აირის ღირებულებაში, იმიტომ რომ გრძელვადიანი კონტრაქტი ითვალისწინებს ფასების ცვლას საწვავზე ფასების რყევის კომპენსაციისათვის.

რუსეთის ფედერაციას ტოლი არ ჰყავს აირის პროდუქციის წარმოებასა და ექსპორტში. 2005 წელს რუსეთმა აწარმოა მსოფლიოს ბუნებრივი აირის მარაგის 22%. 47,55 ტრილიონი კუბმეტრი ბუნებრივი აირის მეშვეობით რუსეთი აწარმოებს მსოფლიო აირის მარაგის 27,5%-ს. მეორე ადგილზეა ირანი 15,9%-ით და კატარი 14,9%-ით. არც ერთი სხვა ქვეყანა ინდივიდუალურად არ ფლობს მსოფლიო აირის მარაგის ოთხ პროცენტზე მეტს. რუსეთს აქვს ბუნებრივი აირის ისეთი მარაგი, რომელიც საუდის არაბეთის ნავთობის დომინანტური მარაგის ეკვივალენტურია (25%). ბუნებრივ აირზე რეგიონალური ფასების არსებობის გამო რუსეთს აქვს გაბატონებული მდგომარეობა ევროპის ბაზარზე. ამიტომ მას გააჩნია იმაზე ძლიერი ბერკეტი, ვიდრე უბრალოდ ენერგომატარებლების მწარმოებელს.

ევროპის მზარდი დამოკიდებულება ნახშირწყალბადების იმპორტზე

ევროკავშირი ამჟამად აწარმოებს საჭირო ენერჯის 50%-ის იმპორტს ნახშირწყალბადების ფორმით. მომავალი 2030 წლის წინასწარი პროექტის მიხედვით, ყოველგვარი ენერჯის იმპორტი გაიზრდება 70%-ით. ერთდროულად რამდენიმე ფაქ-

ტორი განსაზღვრავს მზარდ დამოკიდებულებას ნახშირწყალბადების ენერჯის გარედან შემოტანილ წყაროებზე. ამის მთავარი მიზეზი არის ის, რომ ევროპის ნავთობისა და აირის მარაგი ამოწურულია ან შემცირებული. ევროპაში ბევრ ქვეყანას (რუსეთის გარდა) არ აქვს შიდა მოხმარებისათვის საკმარისი საწვავის მარაგი. მხოლოდ ნორვეგიასა და ნიდერლანდებს აქვთ მსოფლიოს ბუნებრივი აირის მარაგის 14% და 1%, რაც შიდაევროპული აბსოლუტური დამოკიდებულების შემცირების საწინდარია. დაუზუსტებელ ცნობებს უნგრეთში აირის დიდი საბადოს არსებობის შესახებ მცირედად შეუძლია შეცვალოს ცენტრალური ევროპის ბაზრის დინამიკა. ევროპაში მცირე ბუნებრივი აირის მარაგი, მაგრამ არის ქვანახშირის დიდი საბადოები. პოლონეთს, სერბეთს, გერმანიასა და ჩეხეთს ერთად აქვთ ქვანახშირის 47 მილიარდი ტონა მარაგი. მაგრამ ბუნებრივ აირზე, როგორც ყველაზე სუფთა საწვავზე, უფრო დიდი მოთხოვნაა, ვიდრე ქვანახშირზე, მიუხედავად მისი დიდი მარაგისა, განსაკუთრებით ცენტრალურ ევროპაში.

ატომური ენერჯია მშვენიერი გამოსავალია, თუმცა მის გამოყენებას საზოგადოებრივი და პოლიტიკური წინააღმდეგობა ხვდება ისეთ ქვეყნებში, როგორიცაა ავსტრია, დანია, ნორვეგია, პორტუგალია, ესპანეთი და შვედეთი. გერმანიის გადაწყვეტილებამ, 2023 წლისათვის აღარ გამოიყენოს ატომური ენერჯია, ძლიერ გაზარდა მისი დამოკიდებულება ნახშირწყალბადებზე, სახელობრ, ბუნებრივ აირზე. 1973-74 წლებში ნავთობის გამო პირველი შოკის შემდეგ საფრანგეთმა გადაწყვიტა მხარი დაუჭიროს თავის ქვეყანაში ატომური ენერჯის წარმოებას, რათა შეამციროს დამოკიდებულება უცხოურ ნახშირწყალბადებზე. 56 ატომური რეაქტორი წლიურად გამოიმუშავებს 430 ტერავატსაათს. აქედან ჩანს, რომ საფრანგეთმა 2006 წელს დაზოგა 13,5 მილიარდი ევრო იმით, რომ მთლიანად არ იყო დამოკიდებული იმპორტირებულ ბუნებრივ აირზე და ამავდროულად 128 მილიონი ტონით შეამცირა CO₂-ის გამოყოფა. საფრანგეთისა და გერმანიის ელექტროენერჯის სექტორის შედარებისას თვალნათლივ ჩანს ატომური ენერჯის გამოყენების სტრატეგიის ეფექტი.

საფრანგეთის ელექტროენერჯის 77%-ის წყარო ატომური ენერჯია იყო და მხოლოდ 8,2%-ისა – მადნის საწვავი, გერმანიაში 29,9% – ატომური ენერჯია და 61,8% – მადნის საწვავი.

საფრანგეთმა მოახდინა 40 მილიარდი კუბმეტრი ბუნებრივი აირის იმპორტი, გერმანიამ კი – 85 მილიარდი კუბმეტრისა. ეს რიცხვი კიდევ უფრო გაიზრდება, რადგან გერმანია აპირებს, უარი თქვას ატომური ენერჯის გამოყენებაზე.

განახლებადი ენერჯის წყაროებსაც შეუძლიათ შეცვალონ აირპროდუქტების გამოყენება, მაგრამ ევროპაში ეკონომიკური მიზეზების გამო პროგრესი შენელებულია – განახლებადი ენერჯია ამჟამად უფრო ძვირია, ვიდრე მისი სხვა, უფრო ტრადიციული სახეები. ელექტროენერჯის ერთი კილოვატსაათის ღირებულება, მიღებული აირით თუ ატომური ენერჯით, საშუალოდ უდრის 3,2 ევროცენტს, ქვანახშირით გენერირებული კი, რომელიც ძლიერ აბინძურებს გარემოს – 3,7 ევროცენტს. ელექტროენერჯია, რომელიც მიიღება ტურბინით ჰაერის ნაკადის (ქარის) მეშვეობით, საშუალოდ ღირს 8 ევროცენტი ერთი კილოვატსაათი, ანუ ორჯერ უფრო ძვირი, ვიდრე აირით, ქვანახშირითა და ატომური ენერჯით გენერირებული. ელექტროენერჯის გენერირების სხვა ფორმები კიდევ უფრო ძვირი ჯდება, რაც ბუნებრივი აირის არჩევანს თვალსაჩინოს ხდის.

ევროპის ელექტროენერჯის დამოკიდებულება რუსეთზე

ბუნებრივი აირის უმეტესი ნაწილი ევროკავშირში მის ფარგლებს გარედან შემოდის მხოლოდ სამი მწარმოებლისგან. ესენია: რუსეთი, ნორვეგია და ალჟირი. ევროპის კონტინენტზე აირის უდიდესი მიმწოდებელი არის რუსეთი. მასზე დამოკიდებულება დიდია – ყოფილი ვარშავის ხელშეკრულების 7 ევროპული ქვეყანა და ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნები 99%-ით არიან დამოკიდებული რუსეთის ბუნებრივ აირზე. თითქმის მთელი ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები უმეტესად დამოკიდებულნი არიან რუსეთის ბუნებრივ აირზე.

ცხრილი 1. შიდა მოხმარებისათვის რუსეთიდან ბუნებრივი აირის იმპორტი პროცენტებში

ქვეყანა	რაოდენობა	შიდა მოხმარების %
ესტონეთი	1,3	100
ლატვია	1,4	100
ლიტვა	2,8	100
მოლდოვა	2,8	100
ბელორუსია	19,8	99
ბულგარეთი	2,8	99
სლოვაკეთი	6,4	99
ფინეთი	4,6	98
საბერძნეთი	2,2	82
ჩეხეთის რესპუბლიკა	7,2	77
ავსტრია	6,0	69
თურქეთი	14,3	65
უნგრეთი	9,0	64
სლოვენია	0,56	52
პოლონეთი	6,0	43
გერმანია	36,5	42
უკრაინა	24,0	35
იტალია	24,2	31
საფრანგეთი	11,5	28
რუმინეთი	3,9	22
ნიდერლანდები	2,7	6

განვიხილოთ მომავალი 25 წლის გეგმა: ევროკავშირში ბუნებრივი აირის 80% იქნება იმპორტირებული, აქედან 60% შემოვა რუსეთიდან ბუნებრივი აირის სახით მილსადენის გზით, რაც უტოლდება ევროკავშირში შემოსული მთელი ენერჯის ერთ მეხუთედს. ამის გარდა რუსეთიდან შემოდის ნავთობი, რაც მთელი ენერჯის ერთ მეათედს შეადგენს. რუსეთი, რომელიც ევროკავშირის ერთ მესამედს ენერგორესურსებით ამარაგებს, 2030 წელს მიაღწევს ისეთ მდგომარეობას, რომ ენერგორესურსებს გამოიყენებს ევროკავშირის გაკონტროლების ბერკეტად, რათა თავს მოახვიოს თავისი პირობები. 2006 წელს უკრაინისა და ბელორუსიის მაგალითებმა გვიჩვენეს, თუ როგორი დიდი ეკონომიკური და პოლიტიკური ბერკეტებით მბრძანებლობდა რუსეთი მის ენერგომატარებლებზე დამოკიდებულ ქვეყნებს.

ევროპელი პოლიტიკოსების ჩვეული ფრაზაა „ევროკავშირი და რუსეთი ერთმანეთზე არიან დამოკიდებულნი, როგორც მყიდველი და ენერჯის მომწოდებელი“. ეს გამონათქვამი ზედმეტად ამარტივებს სიტუაციას და ცდილობს, ფაქტები მისაღები გახადოს ევროკავშირში შემავალი ქვეყნებისათვის. სინამდვილეში კი, ევროკავშირის ქვეყნების მხრიდან სერიოზული ზომების მიღების გარეშე რუსეთს ექნება ევროკავშირის გაკონტროლების შესაძლებლობა.

რუსული აირი თუ ნავთობი

ევროკავშირში რუსეთის ბუნებრივი აირი უფრო ფართოდაა გავრცელებული, ვიდრე რუსული ნავთობი. მიუხედავად ამისა, შეიძლება რუსეთმა მომავალ ორ ათწლეულში ევროკავშირის ნავთობის სახით მიაწოდოს მთელი ენერჯის 11%. როგორც ევროპის საინფორმაციო წყაროები წინასწარმეტყველებენ, 2030 წელს რუსეთი აწარმოებს ნავთობის მსოფლიო ექსპორტის 8,5%-ს. ეს შთამბეჭდავი რაოდენობა და წლიური მილიარდი დოლარის შემოსავალია, მაგრამ არ არის საკმარისი იმისთვის, რომ რუსეთმა მსოფლიოს ნავთობის ფასი უკარნახოს. ევროპელ მომხმარებელს თუ არ მოეწონება პირობები, ადვილად შეძლებს სადმე სხვაგან შეიძინოს ნავთობი.

აირის კარტელის შექმნა

2006 წლის ნოემბერში ნატოს ეკონომიკის ანალიტიკოსების მიერ ჩატარებული კონფიდენციალური კვლევის შედეგებმა გააჟონა საინფორმაციო საშუალებებში. ცნობილი გახდა, რომ ალჟირი, კატარი, ლიბია, ყოფილი საბჭოთა კავშირის რესპუბლიკები ცენტრალურ აზიაში და შესაძლოა, ირანიც, ცდილობენ შექმნან ბუნებრივი აირის კარტელი. კრემლის სპიკერის მოადგილემ დიმიტრი პესკოვმა ამ კვლევის საპასუხოდ თქვა: „ჩვენი მთავარი თეზისია მწარმოებლებისა და მომხმარებლების დამოუკიდებლობა. მხოლოდ გიჟს შეუძლია იფიქროს, რომ რუსეთი შანტაჟს დაუწყებს ევროპას, რომელიც მოიხმარს მის ბუნებრივ აირს, იმიტომ რომ ჩვენ დამოკიდებულები ვართ ევროპელ მომხმარებლებზე“. ეს ნათქვამია მხოლოდ ევროპელი პოლიტიკოსების დასაწყინარებლად. ალექსანდრ მედვედევმა კი, „გაზპრომის“ თავმჯდომარის მოადგილემ, 2006 წლის დეკემბერში, მას შემდეგ, რაც გაუძვირდა ბუნებრივი აირი ბელორუსიასა და საქართველოს, რუსეთის მოქმედების გასამართლებლად ინტერვიუში თქვა: „თუ ევროპა მზად არის იყიდოს მეტი ბუნებრივი აირი, ჩვენ მზად ვართ მივეყიდოთ მეტი, მაგრამ თუ არა, ჩვენ გვყავს სხვა მომხმარებლები, მაგალითად, ჩინეთი“.

„გაზპრომი“, რომელსაც მონოპოლია აქვს რუსეთის ექსპორტსა და ეროვნული აირის მილსადენის სისტემაზე, დიდი რაოდენობით იძენს უცხოურ საწარმოებს. ირანში, რომელიც არის მსოფლიოში ბუნებრივი აირის მეორე უდიდესი მფლობელი, „გაზპრომი“ ფლობს „სამხრეთ პარს ფილდის“ პროექტის 30%-ს, რომელიც 2009 წელს ამოქმედდა. 2007 წლის იანვარში ირანის ლიდერი აიათოლა ალი ხამენეი ამტკიცებდა, რომ თეირანმა და მოსკოვმა სერიოზულად უნდა განიხილონ ბუნებრივი აირის კარტელის შექმნის საკითხი. მან თქვა: რადგან რუსეთი და ირანი ერთად ფლობენ მსოფლიო ბუნებრივი აირის მარაგის ნახევარს, მათ შეუძლიათ ერთად დააფუძნონ „ოპეკის“ მსგავსი ორგანიზაცია.

ეს სტატია მიზნად არ ისახავს რუსეთის შიდა პოლიტიკის განხილვას, რომლის მიზანია „გაზპრომი“ აქციოს მთავარ იარაღად რუსეთის მთავრობის ხელში, რათა რუსეთმა აღიდგინოს მსოფლიოს სუპერსახელმწიფოს დაკარგული სტატუსი. დასასრულ, რუსეთს აქვს უზარმაზარი პოტენციური

ბერკეტები, აკონტროლოს ბუნებრივი აირის ბაზარი და ამ პოტენციალის ასამოქმედებლად კრემლი ამუშავებს სტრატეგიასა და მეთოდებს.

ნებაართვა ბაზრის მონოპოლიზირებაზე

სანამ გავაგრძელებდეთ იმის ანალიზს, თუ რა მოტივი დგას „გაზპრომის“ ნაციონალიზაციისა და მონოპოლიზაციის უკან, საჭიროა განვიხილოთ ნაბიჯები, რომლებიც რუსეთის მთავრობამ გადადგა კომპანიის პოზიციის გასამაგრებლად. ამ მოქმედებიდან ჩანს, რომ რუსეთის მთავრობას ჰქონდა სტრატეგიული ინტერესები. 2006 წლის ივლისში დუმამ მიიღო კანონი რუსეთის ბუნებრივი აირის საზღვარგარეთ გაყიდვის შესახებ. ამ კანონმა მისცა „გაზპრომს“ ლეგალური, სანქციონირებული უფლება ბუნებრივი აირის გაყიდვის მონოპოლიზირებაზე. ამ კანონის მიხედვით, „გაზპრომის“ მეშვეობით, რომელსაც ეკუთვნის რუსეთის ბუნებრივი აირის 60%, მთავრობისათვის შესაძლებელი გახდა, დაებრუნებინა კონტროლი ბუნებრივი აირის სექტორზე. 2006 წლის ივლისში მიღებული კანონის თანახმად, მხოლოდ „გაზპრომს“ აქვს უფლება, გაყიდოს ბუნებრივი აირი უცხოეთის ბაზრებზე, სადაც ათასი კუბმეტრის ფასი \$230-250 გრძელვადიანი კონტრაქტისათვის ნორმალურ ფასად ითვლება. აგრეთვე „გაზპრომი“ ფლობს რუსეთში არსებულ ყველა მილსადენს. ასე რომ, მას აქვს გლობალური კონტროლი რუსეთიდან ბუნებრივი აირის ექსპორტზე. რუსეთის ბუნებრივი აირის კორპორაციების კონკურენცია ევროპელი მყიდველების მოსაზიდად მომგებიანია მომხმარებლებისთვის. მაგრამ „გაზპრომს“, რომელსაც მხარს უჭერს რუსეთის მთავრობა, აქვს უფლება დაადგინოს ფასები მისი მონოპოლიზირებული მდგომარეობის გამო.

„გაზპრომი“ და ენერჯის ქარტია

„გაზპრომს“ აქვს ევროპულ ბაზარზე დომინირების სტრატეგია. როგორც ანალიტიკოსი რომან კუპჩინსკი ამბობს: „ის ვინც აკონტროლებს მილსადენს, ის აკონტროლებს მყიდველს“. მიხნეულია, რომ უკანასკნელ წლებში „გაზპრომმა“ დახარჯა \$2,6 მილიარდი დასავლეთ ევროპისათვის აირის მისაწოდებლად და ევროპულ ბაზარზე ძლიერების გასაზრდელად. ნათელია „გაზპრომის“ სტრატეგია, მიიზიდოს ინ-

ვესტიციები და ტექნოლოგიები და დაუშვას უცხოელების მხოლოდ შეზღუდული მონაწილეობა რუსეთის ბუნებრივი აირის სფეროში, მაგრამ მხოლოდ იმ პირობით, თუ მას ანდობენ ევროპაში ბუნებრივი აირის განაწილებას, ტრანსპორტირებასა და გაწმენდას. რუსეთი უარს ამბობს ენერჯის ქარტიის რაციფიცირებაზე. ევროპული ენერჯის ქარტია არის 250 გვერდიანი დოკუმენტი, რომლის ინტერპრეტაცია მრავალნაირად შეიძლება. ქარტიის მე-7 თავში მოცემულია, რომ ქარტიის ხელმომწერმა ქვეყნებმა უნდა მიიღონ საჭირო ზომები ენერგომატარებლებისა და ენერგოპროდუქტების ტრანზიტის დასახმარებლად. ქარტიის პრინციპების მიხედვით, ტრანზიტი უნდა იყოს თავისუფალი, მიუხედავად ენერგომატარებლებისა და ენერგოპროდუქტების წარმომავლობისა, ადგილდანიშნულებისა და მფლობელის ვინაობისა. არ შეიძლება ენერგომატარებლებისა და ენერგოპროდუქტების ფასით დისკრიმინაცია წარმომავლობის გამო და არც უშიზეზო დაგვიანება, შეზღუდვა ან ზედმეტი გადასახადის დადება.

ეს ნიშნავს, რომ მილსადენები ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ბუნებრივი აირის ყველა მწარმოებლისათვის; ხოლო ამჟამად, რუსეთის კანონით, რუსულ დამოუკიდებელ კომპანიებს არ აქვთ მილსადენით სარგებლობის უფლება. მილსადენით სარგებლობენ მხოლოდ მისი შვილობილი კომპანიები. 2006 წლის სექტემბერში პრეზიდენტმა პუტინმა გააუღერა მთავრობის უარყოფითი დამოკიდებულება ქარტიის მიმართ. მან თქვა, რომ თუ სხვებს მიეცემათ უფლება ისარგებლონ მილსადენით, ეს არ დასწევს დაბლა ფასებს, უბრალოდ მოგება წავა არა რუსეთის, არამედ სხვების ჯიბეში. გარდა ამისა, ეს არ იქნება რუსეთისათვის სამართლიანი გაცვლა, რადგან რუსეთის ევროპულ პარტნიორებს არ აქვთ რუსეთისათვის საჭირო ენერჯის მარაგი, ანუ რა მოგება ექნება რუსეთს? ასევე, ენერჯის ქარტიასთან დაკავშირებით რუსეთმა მოითხოვა თანამედროვე ტექნოლოგიები და ატომური საწვავი, რისი მიყიდვაც ადრე აკრძალული იყო დასავლელი პარტნიორების მიერ.

ამ ოფიციალური მიზეზების გარდა, რუსეთს სურს ცენტრალური აზიიდან ბუნებრივი აირის ტრანზიტის მონოპოლიზება. ცენტრალური აზიის ბუნებრივი აირი კარგი ალტერნატივაა ევროპული მომხმარებლისათვის. ამჟამად ბუნებრივი აირის ტრანზიტი ხდება რუსეთის გავლით. ენერჯის

ქარტიის პრინციპების მიხედვით კი ტრანზიტი შესაძლებელი უნდა იყოს „გაზპრომის“ გარდა, სხვა კომპანიებისთვისაც. რა თქმა უნდა, მათ ტრანზიტისათვის უნდა იხადონ „ადეკვატური“ გადასახადი. მაგრამ რუსეთი ახდენს ზეწოლას როგორც ცენტრალური აზიის ქვეყნების მთავრობებზე, ისე მომხმარებლებზე, რომელთაც თავიანთი ბუნებრივი აირის დაკარგვის ეშინიათ.

ამ მიზეზების გამო ევროკავშირს არ აქვს იმედი, რომ რუსეთი დათანხმდება ენერჯის ქარტიის პირობებზე. 2007 წელს ვადა გასდის 10 წლიან „შეთანხმებას რუსეთსა და ევროკავშირს შორის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ“. ენერჯის ქარტია გახდება კამათის საგანი ევროკავშირსა და რუსეთს შორის ენერჯის შესახებ მიმდინარე დიალოგის დროს.

ნათელია, რომ რუსეთის დომინანტური როლი ევროპის ბუნებრივი აირის ბაზარზე სერიოზულ საფრთხეს წარმოადგენს ევროკავშირის ქვეყნების სუვერენიტეტისათვის, ხოლო ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნები მთლიანად დამოკიდებული არიან რუსულ ბუნებრივ აირზე. რუსეთს აქვს შესაძლებლობა ბუნებრივი აირის მეშვეობით – „ენერჯის იარაღით“ – დაამყაროს კონტროლი ევროპაზე, ან აღარ მისცეს ბუნებრივი აირი ევროპას; სამაგიეროდ გახდეს ენერგორესურსებით ჩინეთის მომმარაგებელი და მაშინ შეიქმნება დასავლეთის გეოპოლიტიკური ჰეგემონიის ალტერნატივა.

თუმცა, მილოვის თქმით, რუსეთის „ეკონომიკური წინსვლა“ აღმოსავლეთით და ჩინეთის ბაზარზე გასვლა არც ისე ადვილად განსახორციელებელია, რადგან ჩინეთიც ენერგოდამოუკიდებლობისკენ მიისწრაფვის.

ცენტრალური აზიის ბუნებრივი აირი ევროპაში

ამჟამად რუსეთი არის დასავლეთის ბაზრებზე ცენტრალური აზიის ბუნებრივი აირის მთავარი მიმწოდებელი თურქმენეთიდან, ყაზახეთიდან და უზბეკეთიდან. არსებული მილსადენებით ცენტრალური აზიის ბუნებრივი აირის ტრანსპორტირება შესაძლებელია მხოლოდ ჩრდილოეთით, რუსეთის გავლით, ან სამხრეთით, ირანის გავლით. პირდაპირი გზა თურქმენეთიდან ან ყაზახეთიდან კასპიის ზღვის ფსკერის გავლით ბაქოსკენ (აზერბაიჯანისკენ) შესაძლებლობას მის-

ცემს ცენტრალური აზიის ქვეყნებს, რუსეთის მილსადენით სარგებლობის გარეშე მიაწოდოს თავისი ბუნებრივი აირი ევროპელ მომხმარებლებს. კასპიის ზღვის მილსადენის მშენებლობის ღირებულება დაახლოებით \$23 მილიარდი დაჯდება. 2006 წლის ნოემბერში თურქმენეთის პრეზიდენტმა საფარმურატ ნიაზოვმა ეს იდეა მიაწოდა გერმანიის საგარეო საქმეთა მინისტრ შტაინმაიერს, მაგრამ რუსეთიც ჩართო შესაძლებელ პარტნიორთა სიაში. სანამ ეს პროექტი არ განხორციელდება, რუსეთს კიდევ დიდხანს ექნება კონტროლი ცენტრალური აზიიდან ევროპაში აირის ტრანზიტზე, რადგან კასპიის ზღვის გავლით ალტერნატიული მილსადენის მშენებლობის დასრულებას წლები დასჭირდება.

ტრანსკასპიური ზღვის ბუნებრივი აირის მილსადენი

ევროკავშირმა მსვლელობა უნდა მისცეს ტრანსკასპიური ზღვის ფსკერის გავლით მილსადენის მშენებლობას, რომელიც შეაერთებს ავსტრიას აზერბაიჯანის, საქართველოს, თურქეთის, ბულგარეთის, რუმინეთისა და უნგრეთის გავლით „ნაბუკოს“ მილსადენთან, რომელიც 2012 წელს ამოქმედდება. ტრანსკასპიური მარშრუტი ერთადერთია, რომელიც თავიდან აიცილებს რუსეთისა და ირანის გზას. ამიტომ მომგებიანია ინვესტიციების ჩადება ამ მილსადენის მშენებლობაში. წელიწადში დამატებით 30 მილიარდ კუბმეტრ ბუნებრივ აირს, რომელიც წამოვა სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპაში არარუსული წყაროებიდან, დრამატული ეფექტი ექნება რუსეთისათვის – იგი ვეღარ დააწესებს ბუნებრივი აირის ფასებს ევროპის ბაზარზე და აგრეთვე ვეღარ უკარნახებს თავის პირობებს ცენტრალური აზიის მწარმოებლებს. რუსეთმა ეს კარგად იცის და მას მერე, რაც გაუღერდა ნაბუკოს მილსადენის მშენებლობის პროექტი, ცდილობს ჩაშალოს იგი. თუ ევროკავშირის ქვეყნები ერთსულოვნად იმოქმედებენ, შეძლებენ რუსეთის მხრიდან მიიღონ დათმობა მილსადენის კასპიის ზღვის ფსკერზე გატარებისათვის.

როგორც ევროკავშირის ენერგეტიკის კომისარმა ანდრის პიებალგსმა (Andris Piebalgs) აღნიშნა, „ნაბუკო“ იქნება ბუნებრივი აირის ინფრასტრუქტურის შექმნის პირველი დიდი პროექტი ახალ საუკუნეში: ამ მილსადენის დასრულება და მისი დაკავშირება ტრანსკასპიის მილსადენთან მნიშ-

ვნელოვნად შეცვლის ევროპის ბუნებრივი აირით მომარაგების ამჟამინდელ რუკას.

თხევადი გაზის იმპორტი

ევროკავშირის 27 ქვეყანაში თხევადი აირის იმპორტი შეადგენს მხოლოდ 11%-ს. ევროკავშირის ქვეყნებიდან მხოლოდ ესპანეთი მოიხმარს უმეტესად თხევად აირს. გეოგრაფიულად ესპანეთი დაშორებულია რუსეთთან და ამიტომ იგი დამოკიდებულია თხევად აირზე.

ამჟამად ევროპაში არის თხევადი აირის 14 ტერმინალი. ხორციელდება ცხრა ტერმინალის გამტარუნარიანობის გაზრდის პროექტი და კიდევ ექვსი ახალი ტერმინალი შენდება. მათი დასრულების შემდეგ დამატებით თხევად აირს მოიხმარენ დიდი ბრიტანეთი, საფრანგეთი, ესპანეთი და იტალია. ენერგეტიკული სტრატეგიის მიხედვით გერმანიის სანაპიროზე უნდა აშენდეს სამი ან ოთხი ტერმინალი; ამდენივე უნდა აშენდეს პოლონეთში და ერთი ან ორი ყოფილი საბჭოთა კავშირის ბალტიისპირეთის ქვეყნებში. რაც უფრო ადმოსავლეთით აშენდება ეს ტერმინალები, მით უფრო ადვილია მათი დაკავშირება არსებულ მილსადენებთან. მსგავსი ტერმინალები შავი ზღვის სანაპიროზე რუმინეთში, ბულგარეთსა და უკრაინაში მომარაგდება თხევადი აირით და შესაძლებელი გახდება ევროპისთვის ენერჯის მიწოდება „ნაბუკოს“ მილსადენის გავლით.

სხვა სახის ენერჯია

ევროპა ცდილობს თავი დააღწიოს რუსეთის აირზე დამოკიდებულებას და ამისათვის ეძებს ენერჯის ახალ წყაროებს. რეალურად ამ საუკუნეში შეუძლებელი იქნება ბუნებრივი აირის მთლიანად ჩანაცვლება, თუნდაც რეკოლუციურად ახალი ენერჯის ტექნოლოგიების აღმოჩენა მოხერხდეს, რადგან ჯერ უნდა აიგოს და განვითარდეს ამ ახალი ენერგორესურსების მომხმარებლისათვის მიწოდების ინფრასტრუქტურა.

ბუნებრივი აირი ფართოდ გამოიყენება არა მარტო ელექტროენერჯის გენერაციისათვის, არამედ ასევე აუცილებელია შიდა მოხმარებისათვის. მსოფლიოს ყველა განვითარებული ქვეყანა მოიხმარს ბუნებრივ აირს საჭმლის მომზადებასა და გათბობისათვის და ევროპა არაა გამონაკლისი. რადგან

ბუნებრივი აირი ხელმისაწვდომია და ჯერჯერობით არ არის მისი გამოღვევის საშიშროება, არაეკონომიური იქნება შიდა მოხმარებისათვის ბუნებრივი აირის შესაცვლელად ახალი ინფრასტრუქტურის მშენებლობა.

მთელ ევროკავშირში ატომური ენერჯია ამჟამად შეადგენს ენერჯიის 14%-ს. ატომური ენერჯია და ქვანახშირი აწარმოებს ევროკავშირის ქვეყნების ელექტროენერჯიის ერთ მესამედს. მაგრამ ზოგი ქვეყანა უარს ამბობს ატომური ენერჯიის გამოყენებაზე, ზოგი კი თავს არიდებს ნახშირის მოხმარებას. ამიტომ ბუნებრივი აირი ჯერჯერობით ყველაზე ადვილი და იაფი მოსახმარია.

დასკვნა

ამ სტატიაში დასაბუთებულია, რომ ევროკავშირმა უნდა მიიღოს ზომები, რათა მომავალში დააღწიოს თავი რუსეთის ბუნებრივ აირზე დამოკიდებულებას, თუნდაც რუსეთი ამჟვეყნად ყველაზე ლიბერალური დემოკრატიული სახელმწიფო გახდეს, რადგან აშკარაა მისი სისტემატური მცდელობა, მისი მონოპოლისტური მიზნებიდან გამომდინარე, მოახდინოს ევრაზიაში ბუნებრივი აირის ბაზრის რეორგანიზება ისე, რომ თვითონ დარჩეს ბუნებრივი აირის ერთადერთი მიმწოდებელი.

26.12.08.

სტატია მოამზადა პარლამენტის სამეცნიერო-საინფორმაციო უზრუნველყოფის განყოფილების თანამშრომელმა თინათინ სულუნაძემ.

გამოყენებული წყაროები:

1. Anderson R. J. (2008) Europe's Dependence on Russian Natural Gas: Perspectives and Recommendations for a Long-term Strategy. http://www.marshallcenter.org/site-graphic/lang-en/page-pubs-index-1/static/xdocs/research/static/occpapers/occ-paper_19-en.pdf

სარჩევნი

დემოკრატიული პოლიტიკური მოღველები და სახეცვლილებები: პრეზიდენტალიზმის საფასური	3
პრეზიდენტალიზმი თუ პარლამენტარიზმი: ბაასრეზანი მოღვივების ტრიალისათვის	23
ელექტრონული ხელმოწერა და მისი გამოყენების შეზღუდვები რამდენიმე სახელმწიფოს მაგალითზე	45
მიზრაციული კანონმდებლობა: ძირითადი სამართლებრივი აქტები და განვითარების ტენდენციები	51
პარლამენტი და მთავრობა	63
საარჩევნო სისტემები მსოფლიოში	78
ელექტრონული არჩევნები	85
მთავრობის ანგარიშგაღებულების კონტროლი	90
აშშ-ის კონგრესის კვლევითი მომსახურება და საკანონმდებლო პროცესი	96
პარლამენტების კვლევითი მომსახურება	113
ევროპის დამოკიდებულება რუსულ აირზე: ბრძოლა სტრატეგიის პერსპექტივები და რეკომენდაციები	127