

ხელისუფლების განაწილების დოქტრინა და საქართველოს პირველი კონსტიტუცია

1. ტერმინოლოგია

წარმოდგენილ ნაშრომში გამოყენებული ზოგიერთი სიტყვა, შინაარსობრივი სისწორის თვალსაზრისით, იწვევს მეცნიერთა შორის აზრთა სხვაობას. ერთ-ერთი ასეთი სიტყვაა „ხელისუფლების განაწილება“. ჩვენს მიერ აქ არ არის გათვალისწინებული თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში კარგად დამკვიდრებული ტერმინი „ხელისუფლების დანაწილება“. ნაშრომში გამოყენებულია იმ პერიოდისათვის დამახასიათებელი სიტყვები. ეს ტერმინი მაშინდელ ქართულ იურიდიულ ლიტერატურასა და სიტყვათხმარებაში კარგად იყო დამკვიდრებული. მაგალითად, „ძალაუფლების განაწილება“, „დემოკრატია ხელისუფლების განაწილებითურთ“, „ხელისუფლების განაწილება“, „ხელისუფლების განაწევრება“. კონსტიტუციის ერთ-ერთი ავტორი პავლე საყვარელიძე „განაწილებასა“ და „დანაწილებას“ შორის განსხვავებას ვერ ხედავს და მიუთითებს: „შტატების კონსტიტუცია ემყარება უფლებათა დაყოფის ანუ განაწევრების პრინციპს“¹. თუმცა იშვიათად, მაგრამ გხვდება ტერმინი „დანაწილება“. გიორგი გვაზავას წიგნში „ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა“ ერთერთ ქვეთავს „დანაწილება ხელშეფლობისა“ ეწოდება².

სიტყვა „განაწილება“ გხვდება თვით პირველი კონსტიტუციის 73-ე მუხლის ნორმაში, სადაც საუბარია მთავრობის

¹ საყვარელიძე პ., წერილები სხვასასხვა ქვეყნების პოლიტიკურ წესწესობილებაზე, რესპუბლიკები, ტფ., 1918, 14.

² გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, ტფ., 1920, 12-16.

წევრთა შორის მართვა-გამგეობის განაწილებაზე. შესაბამისად ნაშრომში გამოყენებული იქნება „ხელისუფლების განაწილება“.

თანამედროვე ქართველი იურისტებიდან სიტყვა „ხელისუფლების განაწილება“-ს უფრო სწორ ფორმად მიიჩნევენ პროფესორი პაატა ცნობილაძე, რომელმაც ამ საკითხს პირველად მიაქცია ყურადღება ქართულ იურიდიულ მეცნიერებაში³.

სიტყვა „განაწილება“, ეფიქრობთ, უფრო მართებულად ასახავს ხელისუფლების დანაწილების არსს. განაწილება (განზე გადგომა) ხელისუფლების ჰორიზონტალურ სიბრტყეზე უზრუნველყოფს სამი სახელისუფლებო შტოს დამოუკიდებელ და თანასწორ არსებობას.

2. ხელისუფლების განაწილების კონცეპტუალური და კონსტიტუციური მახასიათებლები

წინამდებარე თავში ჩვენ მიზნად არ ვისახავთ ხელისუფლების განაწილების აღმოცენების საკითხისა და მისი არსის შესწავლას, რომელთა შესახებ მრავალი მონოგრაფიული ნაშრომია დაწერილი. იმ პერიოდის სამართლებრივ დოქტრინაში აღიარებდნენ, რომ ხელისუფლების განაწილების თეორია ყველაზე კლასიკური ფორმით ამერიკაში განხორციელდა, ხოლო ევროპულ საპარლამენტო სისტემებში იგი არ იყო რეალიზირებული. ამ შეხედულებას იზიარებდნენ ცნობილი კონსტიტუციონალისტები: პარადოლი, ჰანეკი, შაცკი და სხვები. თუმცა, ევროპული ქვეყნების, განსაკუთრებით, საფრანგეთის, შვეიცარიის, გერმანიის, ჩეხოსლოვაკიის, ავსტრიის რესპუბლიკური კონსტიტუციების შესაბამისი ნორმების დაკვირვება და ანალიზი მეტყველებს იმაზე, რომ ხელისუფლების განაწილება და პოლიტიკურ სისტემაში ხელისუფლების ცალკეული შტოების ურთიერთმიმართება მეტად საინტერესოდ იყო წარმოდგენილი. საპარლამენტო რეჟიმებში, შვეიცარიის გამოკლებით, ხელისუფლების განაწილების

³ ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1999, 180.

პრინციპის არსებობაზე მიუთითებს პრეზიდენტის ინსტიტუტი ზოგადად და მისი უფლებამოსილების კონსტიტუციური საფუძვლები, რომლის მიხედვით, იგი წონასწორობის როლს ასრულებდა ხელისუფლებებს შორის. სანამ ევროპის რესპუბლიკური სახელმწიფოების ხელისუფლების ცალკეული შტოების ურთიერთდამოკიდებულების საკითხების ანალიზამდე გადავიდოდეთ, სასურველია მიმოვიხილოთ ხელისუფლების განაწილების შესახებ დამფუძნებელი კრებისა და საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა მოსაზრებები.

მოხსენებაში მიზნად ვისახავთ გამოვარკვიოთ ხელისუფლების განაწილების პრინციპის უარყოფის პოლიტიკურ-სამართლებრივი საფუძვლები, რომელზეც დიდი გავლენა მოახდინა ევროპის საკონსტიტუციო პრაქტიკამ, კერძოდ, პარლამენტის უზენაესობის და უპირატესობის იდეამ, რომლისთვისაც მიუღებელი იყო ხელისუფლების შტოებს შორის წონასწორობა.

არ არის აუცილებელი, რომ ადამიანი იყოს არისტოტელეს, ლოკის ან მონტესკიეს დონის, რომ მიხედვს სახელმწიფოში ხელისუფლების ფუნქციონირებისათვის თუ რაოდენ აუცილებელია ხელისუფლების განშტოებები⁴. ევროპაში მიღებული აზრის თანახმად, ამერიკული მოდელი ძირითადად ეყრდნობა ხელისუფლების განაწილებას, ხოლო პარლამენტარული მმართველობის პირობებში უპირატესობა ენიჭება უფლებათა შერევის პრინციპს⁵.

ვინაიდან, ეროვნულ-დემოკრატიები მოითხოვდნენ პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღებას, ბუნებრივია, მათი განწყობა ხელისუფლების განაწილებისადმი დადებითი იყო. გორგი გვაზავა ძირითადად ემხრობოდა მონტესკიეს თეორიას სახელმწიფო ხელისუფლების განაწილების პრინციპებზე დაყრდნობით ხელისუფლების ორგანიზაციის მოწყობის შესახებ. თუმცა მისი იდეალი არ ყოფილა ხელისუფლების განაწილების ამერიკული მოდელი, იგი ძირითადად, ევროპულ სისტემას ანიჭებდა

⁴ Б йикцаШ., Конституция Грузии, глава II, „Слово“, 1920 г. 10 декабря.

⁵ Hatschek Julius, Das Recht der modernen Demokratie, S. 21.

უპირატესობას, რომლის მიხედვით, პრეზიდენტი კონსტიტუციურად შებოჭილი იყო.

გიორგი გვაზავას კონცეპტუალურად გააზრებული ჰქონდა ხელისუფლების განაწილების პოლიტიკურ-სამართლებრივი დოქტრინისა და მისი პრინციპების საქართველოში კონსტიტუციურად განმტკიცების მნიშვნელობა. მისი აზრით, თითოეული ხელისუფალი უნდა ასრულებდეს თავის ფუნქციას და არ უნდა ერეოდეს მეორე ხელისუფალის ფუნქციებში.⁶

გიორგი გვაზავას კონცეფცია ითვალისწინებდა სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში ხელისუფლების შტოებს შორის დამოკიდებულების იმგვარ მოდელს, როდესაც პრეზიდენტს, მთავრობას და პარლამენტს ექნებოდათ ერთმანეთთან პოლიტიკური ურთიერთპასუხისმგებლობის პრინციპი. გიორგი გვაზავამ, ამავე დროს, კარგად იცოდა, რომ ხელისუფლებათა სრული გამოიჯვანა შეუძლებელი და, ამავე დროს, საზიანო იყო ქვეყნისათვის: „*სრული გამოყოფვა ერთი ხელისუფლებისა მეორისაგან, სრული მისი დამოუკიდებლობა, რასაკვირველია, შეუძლებელია*“⁷.

საკონსტიტუციო კომისიაში გვაზავა იყო პირველი, რომელიც მოითხოვდა მონტესკიეს თეორიის ასახვას კონსტიტუციის პროექტში, ვინაიდან, მისი აზრით, ამ თეორიამ გაამართლა ამერიკის შეერთებულ შტატებში⁸. გვაზავა აბსოლუტურად იზიარებს მონტესკიეს შეხედულებას თავისუფლების დაცვის გარანტიების შესახებ და აუცილებლად მიიჩნევს ხელისუფლების განაწილებას. მისი აზრით, ისტორიას ჩაბარდა ტირანისა და თვითმპყრობელის ხელისუფლება, როდესაც მეფე თვითონ სცემდა კანონებს, ასრულებდა მას და დამყარებული ჰქონდა სრული თვითნებობა: „*ამ თვითნებობის მოსასპობად საჭიროა განცალკევება ამ ხელისუფლებათა ისე, რომ ერთ ხელისუფლებას შეეძლოს მხოლოდ ერთი ფუნქციის ასრულება*

⁶ გვაზავა გ., დასახ. ნაშრ; ტფ; 1920, 14.

⁷ იქვე, 15.

⁸ იქვე, 16.

და არა ეველასი ერთად, მაშინ არის ერთნაირი სწორ-სწორაობა და მუდმივი კონტროლი ერთიმეორისა⁹.

ვინაიდან, კონსტიტუციის პროექტი ხელმწიფებას მთელ ერს აკუთვნებდა¹⁰, ხელისუფლების განსახორციელებლად საჭირო იყო სათანადო ორგანოები: მთავრობა, შემდგარი ხალხის მიერ არჩეული პრეზიდენტის და პასუხისმგებელი მინისტრებისაგან; ხალხის მიერ არჩეული პარლამენტი, როგორც საკანონმდებლო ხელისუფლება და აღმასრულებელი ხელისუფლების მაკონტროლებელი და კონსტიტუციის უზენაესობის უზრუნველყოფელი დამოუკიდებელი სასამართლო¹¹.

ხელისუფლების განაწილების დოქტრინისადმი განსხვავებული პოზიცია ჰქონდათ სოციალ-დემოკრატებს, ამ პოზიციაზე იდგნენ სოციალ-რევოლუციონერები და სოციალ-ფედერალისტები. მათი ძირითადი არგუმენტი იყო შემდეგი: იქ, სადაც მიღებულია მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე, არ არსებობს მონტესკიეს თეორიის პრაქტიკული განხორციელების შესაძლებლობა, მთავრობა ემორჩილება პარლამენტს, ხოლო მორჩილების პრინციპი არ ეგუება აღნიშნულ თეორიას. სამსონ დადიანი მიუთითებდა: „აღმასრულებელი ხელისუფლება დემოკრატიულ რესპუბლიკაში ექვემდებარება საკანონმდებლო ორგანოს. იქ, სადაც არსებობს პასუხისმგებლობა აღმასრულებელი ხელისუფლებისა, არ შეიძლება ლაპარაკი მონტესკიეს თეორიით მიღებულ ხელისუფლებათა განაწილების შესახებ, არამედ არსებობს ამ ხელისუფლებით განცალკევება, დიფერენციაცია“.¹² იგი დამფუძნებელი ერების სხდომებზე გამოდიოდა გიორგი გვაზავას მოთხოვნის წინააღმდეგ მონტესკიეს თეორიის დამკვიდრების შესახებ. მიიჩნევდა, რომ კონსტიტუციის პროექტით არ იყო გათვალისწინებული ხელისუფლების აბსოლუტური დანა-

⁹ სდკ-ს 1920 წლის 24 ნოემბრის სხდომა, გაზ. „საქართველო“, 1920 წელი, 4 დეკემბერი.

¹⁰ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფილისი, 1920 წ. მაისი, 19.

¹¹ სდკ-ს 1920 წლის 24 ნოემბრის სხდომა, გაზ. „საქართველო“, 1920 წელი, 4 დეკემბერი.

¹² დადიანი ს., გაზ. „სახალხო საქმე“, 1920 წელი, 30 ოქტომბერი.

წილება, ვინაიდან, „დანაწილება ხელისუფლების შეუძლებელია განხორციელებულ იქნეს ფაქტობრივად იმ სახით, როგორც აქ მოითხოვდნენ. ეს თეორია, რომელიც პირველად აღნიშნა მონტესკიემ, არ არის სინამდვილეში განხორციელებული არსად და არც შეიძლება აბსოლიტურად, როგორც ეს მონტესკიეს ესმოდა“¹³.

საარქივო მასალებში ფიქსირდება ნოე ჟორდანიას შეხედულებები ხელისუფლების განაწილებაზე. მისი საკონსტიტუციო მოხსენებებიდან კარგად ჩანს ამ კონსტიტუციური ფუნდამენტური პრინციპისადმი გულგრილი დამოკიდებულება. მისი აზრით, ხელისუფლების ორგანიზაციის მთავარი საფუძველი უფლებათა შერევისა და პარლამენტზე აღმასრულებელი ხელისუფლების სრული მორჩილების პრინციპის კონსტიტუციურ აღიარებაშია. ეს ჩანს მისი ერთ-ერთი მოხსენებიდან საკონსტიტუციო კომისიის სხდომაზე, რომლის მიხედვით, პარლამენტი უნდა ყოფილიყო საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების მატარებელი, რომელსაც საფუძვლად დაედებოდა უფლებათა შერევის პრინციპი, გარდა ამისა, პარლამენტის მიერ დანიშნული მინისტრები მხოლოდ პარლამენტის წინაშე უნდა ყოფილიყვნენ პასუხისმგებელნი.¹⁴

ჟორდანია მთლიანად არ უარყოფს ხელისუფლების განაწილების თეორიას, მაგრამ მიზანშეწონილად მიაჩნია ხელისუფლებათა ურთიერთდაქვემდებარება კონსტიტუციურად იყოს უზრუნველყოფილი. მან ერთ-ერთ თავის მოხსენებაში ხელისუფლების განხორციელების სამი ფორმა დაასახელა: კანონმდებლობა, აღმინისტრაცია (აქ იგი მთავრობას გულისხმობს) და სასამართლო¹⁵. თუმცა მისი შეხედულების ძირითადი არსი მდგომარეოდა იმაში, რომ უზრუნველყოფილიყო უმთავრესად პარლამენტის უზენაესობა და საკანონმდებლო ხელისუფლებისადმი მთავრობის მორჩილება, რადგან ძალა-

¹³ დადიანი ს., გაზ. „სახალხო საქმე“, 1921 წელი, 18 იანვარი;

¹⁴ სკ-ს 1920 წლის 22 ივნისის სხდომა; სეა, ფონ. 1833, საქ. 191, ფურც. 139; ამ სხდომის მასალები იხ. ასევე სეა, ფონ. 1836, აღწ. 1, საქ. 201, ფურც. 10;

¹⁵ ჟორდანია ნ., სოციალ-დემოკრატია და საქართველოს სახელმწიფოს ორგანიზაცია, ტფ. 1918, 22;

უფლების ასეთი განაწილების დროს, ცენტრალურ მთავრობას არ აქვს საშუალება ცალკე ორგანიზაციულად დაირაზმოს და ის თანდათან უახლოვდება ხალხს.¹⁶

ჟორდანიას უარყოფითი შეხედულება ხელისუფლების განაწილების თაობაზე გამოვლინდა ერთ-ერთ კონფერენციაზე, როდესაც მან დაახასიათა დამფუძნებელი კრება, როგორც უზენაესი ორგანო, რომელშიც წარმოდგენილი იყო ხელისუფლების სამივე შტოს ფუნქციები. იგი აღნიშნავდა, რომ დამფუძნებელი კრების ძირითადი ფუნქციაა კანონმდებლობა, აღმასრულებელი საქმიანობა და მართლმსაჯულება¹⁷. კომისიას უნდა შეემუშავა ისეთი კონსტიტუცია, რომელიც უზრუნველყოფდა უნიტარულ რესპუბლიკას, უფლებათა განაწილებას ცენტრალურ დაწესებულებათა და ხალხს და მის ადგილობრივ ორგანოთა შორის, უპრეზიდენტობას, მაგრამ ამავე დროს სახელმწიფოს მთლიანობას, მთავრობის დამორჩილებას პარლამენტისადმი და კრიზისების თავიდან აცილებას¹⁸. ჟორდანიას შეხედულებით, სახელმწიფოს ძლიერებისათვის აუცილებელია ცენტრალური მმართველობა აღიჭურვოს დიდი ძალაუფლებით.¹⁹

შაცკი მიუთითებდა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის ავტორები იზიარებდნენ ძალაუფლების განაწილების იმ თეორიას, რომლის არსია მონტესკიეს თანასწორობის წესი, როცა მმართველობის ერთ რგოლს ან ძალაუფლების ერთ მხარეს შეუძლია შეაკავოს მეორე, სწორედ ამან პპოვა ასახვა ქართულ კონსტიტუციაში.²⁰ შაცკის ეს მოსაზრება წინააღმდეგობრივია. იგი შემდგომ წინადადებაში უარყოფს აღნიშნულ შეხედულებას და მიუთითებს: „როგორ შეიძლება ვილაპარაკოთ მონტესკიეს

¹⁶ ჟორდანია ნ., სოციალ-დემოკრატია და საქართველოს სახელმწიფოს ორგანიზაცია; ტფ. 1918, 22;

¹⁷ ჟორდანია ნ., დამფუძნებელი კრება, მისი ფუნქციები და ძალაუფლება, გაზ. „ერთობა“, 1919 წელი, 1 მარტი.

¹⁸ სდკ-ს 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომა; გაზ. „სრ“, 1920 წელი, 5 დეკემბერი; ამ საკითხე იხ. ასევე გაზ. „ერთობა“, 1920 წელი, 7 დეკემბერი.

¹⁹ იქვე.

²⁰ Б ийкцаШ . Конституция Грузии, глава II, „Слово“, 1920 г. 10 декабря.

*თეორიის გაგენაზე (ძალაუფლების თანაფარდობის შესახებ), როცა ხელისუფლების ყველა შტო ემორჩილება პარლამენტს*²¹.

ხელისუფლების განაწილების შესახებ სოციალ-დემოკრატიების კონცეპტუალური ხედვა აისახა კიდევაც კონსტიტუციის პროექტში. მართალია, პარლამენტს, აღმასრულებელ ხელისუფლებას და სასამართლოს ცალკე თავები ეძღვნება, თუმცა, ჩვენის აზრით, კონსტიტუციაში ხელისუფლების ცალკეული შტოების დამოუკიდებლად გამოყოფა და მათთვის ცალკე ადგილის განსაზღვრა, ჯერ კიდევ, არ გულისხმობს ხელისუფლების განაწილებას. აქ მთავარია არა მარტო მათი დეკლარაციული და ფორმალური გამოცხადება, არამედ თუ რა დამოკიდებულება არსებობს ამ ხელისუფლებებს შორის და როგორ ხდება პოლიტიკურ სისტემაში კონსტიტუციური ბალანსისა და ურთიერშეკავების მიღწევა, რაც ამ პროექტით ნამდვილად არ იყო უზრუნველყოფილი.

საკონსტიტუციო კომისიის უმრავლესობამ უარყო მონტესკიეს თეორია, მათი აზრით, ეს გამოიწვევდა ხელისუფლების დამოუკიდებელ შტოებს შორის თანასწორობას, ამ პირობებში კი ხელისუფლება სუსტია. ძლიერი აღმასრულებელი ხელისუფლება მოითხოვს არა გამოყოფას და გამოცხადებას ხელისუფლების დანარჩენი შტოებისაგან, არამედ მის სრულ დაქვემდებარებას საკანონმდებლო ხელისუფლებისადმი²². გარდა ამისა, ხელისუფლების განაწილება

²¹ йикцаШ Б. Конституция Грузии, глава II, „Слово“, 1920 г. 10 декабря.

²² პრინციპი, როგორც ვიცით, ლათინური სიტყვაა და სახელმძღვანელო იღვას ნიშნავს. ასეთი პრინციპი კონსტიტუციური სამართლის დოქტრინაში მრავალია, რომლებიც გადმოცემულია კონსტიტუციის ტექსტებში. უნდა აღინიშნოს, რომ ნორმა-პრინციპის სახით ხელისუფლების განაწილების პრინციპი პირველად აღიარებულ იქნა საფრანგეთის 1789 წლის ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციის მე-16 მუხლით, რომლის მიხედვით, „საზოგადოებას, რომელშიც ხელისუფლების დანაწილება განსაზღვრული არ არის, საერთოდ არ გააჩნია კონსტიტუცია“. ეს პრინციპი შემდგომ უცვლელად აისახა არაერთ კონსტიტუციაში. იხ. დეკლარაციის ტექსტი <http://www.hrcr.org/2011> წელი (იხგლისური ტექსტი); <http://www.textes.justice.gouv.fr/2011> წელი (ფრანგული ტექსტი); Les Constitutions de la France depuis 1789, 1978, Paris, P. 34; რასაკვირველია, რომ

გამოიწვევდა პარლამენტის როლის დაკნინებას, რაც ჩრდილს მიაყენებდა მისი უზენაესობის ფართოდ გაერცელებულ იდეას. უნდა ითქვას ერთი რამ, ხელისუფლების განაწილების ნებისმიერ ფორმას, რომელიც არ არღვევს თავისუფლებას, აქვს არსებობის უფლება. ეს აზრი თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმმა დაამკვიდრა.

2009 წელს საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიამ გამოსცა საქართველოს პირველი კონსტიტუცია თვამჯდომარის გიორგი პაპუაშვილის წინასიტყვაობით. გამოცემის ერთერთ პარაგრაფში „მმართველობის სისტემა“²³ ავტორი ურთიერთსაწინააღმდეგო მოსაზრებებს გვთავაზობს. მიუთითებს, რომ 1921 წლის კონსტიტუცია ეფუძნება ხელისუფლების დანაწილების და მის შტოებს შორის შეკავებისა და გაწონასწორების დოქტრინას, რომელიც თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის მნიშვნელოვან შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს. იქვე დასძენს, რომ იგი მმართველობის თითოეულ შტოს საკუთარი ინსტიტუტებით აღჭურავს, რომლითაც იგი უპირისპირდება სხვა შტოების შესაძლო თვითნებობას. იმავედროულად ავტორი მისავე მოსაზრებას უარყოფს და ამბობს: „თუმცა ვერ ვიტყვი, რომ კონსტიტუციით თანაბრად იყო დაბალანსებული ხელისუფლების სამივე შტო, რადგან მის კონსტრუქციაში არ იყო ჩადებული პარლამენტზე აღმასრულებელი ხელისუფლების, ან პირიქით, ზემოქმედების სრულყოფილი მექანიზმები“²⁴. თუმცა მოგვიანებით, პირველი შეხედულება მონტესკიეს თეორიის გავლენისა და წონასწორობის შესახებ, მან უარყო და სხვა გამოცემებში ეს აზრი ამოღებულია²⁵.

ამერიკის 1787 წლის კონსტიტუციაში ხელისუფლების განაწილება კლასიკური ფორმით აისახა, მაგრამ კონსტიტუცია ასეთ მსგავს ნორმა-პრინციპს არ ითვალისწინებდა.

²³ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, ბათუმი, 2009, 13.

²⁴ იქვე.

²⁵ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, ბათუმი, 2013, მეორე გამოცემა, 20.

ამ საკითხისადმი უფრო რეალისტური მიდგომა გააჩნიათ კონსტიტუციონალისტებს ავთანდილ დემეტრაშვილს და პაატა ცნობილაძეს. დემეტრაშვილი მიიჩნევს, რომ, მართალია, კონსტიტუციით გათვალისწინებული სახელმწიფო მოწყობის სისტემა დაუხვეწავი იყო, მაგრამ იგი ხელისუფლების ტრიადის საფუძველზეა აგებული, მცირე დოზით, მაგრამ მაინც ითვალისწინებს შეკავება-გაწონასწორების ზოგიერთ პროცედურას (პარლამენტის საერთო კონტროლი აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე, დამოუკიდებელი სასამართლო და სხვა)²⁶. ცნობილაძე აღნიშნავს, რომ 1921 წლის კონსტიტუციის ყველაზე სუსტი წერტილი არის ხელისუფლების დანაწილების პრინციპისა და შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმის გაუთვალისწინებლობა, გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა²⁷.

ქართული კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერებაში გამოთქმულია მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ იმუშავებდა კონსტიტუცია მომავალში, იქნებოდა თუ არა ეფექტური სახელმწიფო ხელისუფლების ის სისტემა, რაც განმტკიცებულია კონსტიტუციაში²⁸. ჩვენ დაბეჯითებით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ხელისუფლების მოწყობის 1921 წლის კონსტიტუციური მოდელი, თუ გრძელვადიანი პერსპექტივით არა, გარკვეული წლების მანძილზე მაინც იმოქმედებდა ეფექტურად. ამ აზრის გასამყარებლად, პირველ რიგში უნდა მოვიშველიოთ ის კონსტიტუციური ურთიერთობები და პრინციპები, რომლებიც ასახულია ძირითად კანონში და ეყრდნობოდა 1918-1921 წლების სახელმწიფოებრივ გამოცდილებას. ეს იყო: პარლამენტის უზენაესობა, სახელმწიფოს მეთაურის არარსებობა, ხელისუფლების შტოებს შორის შეკავებისა და წონასწორობის მექანიზმების უარყოფა, მთავრობის ცალკეული წევრების პოლიტიკური პასუხისმგებლობა და სხვა. ეს ის

²⁶ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი. კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 192.

²⁷ ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი. 2005, 104.

²⁸ კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ავტორთა კოლექტივი, თბილისი, 2005, 63.

ინსტიტუტებია, რომლებიც სახელმწიფო სისტემაში დამკვიდრდნენ იმთავითვე და შემდგომ ასახვა ჰპოვეს პირველ კონსტიტუციაში. ასე, რომ კონსტიტუციით განმტკიცებული ხელისუფლების მოწყობის სისტემა ნაკარნახევი იყო არა მხოლოდ მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის იდეებითა და გამოცდილებით, არამედ პირველი ქართული დემოკრატიის მიღწევებით.

ევროპული საკონსტიტუციო სამართლის დოქტრინაში თითქმის ერთხმად იყო აღიარებული, რომ ხელისუფლების განაწილების პრაქტიკული განხორციელება შესაძლებელი იყო მხოლოდ საპრეზიდენტო სისტემებში. ამ აზრის გასამყარებლად ძირითადად ასახელებდნენ პრეზიდენტისა და მთავრობის სრული დამოუკიდებლობის პრინციპს საკანონმდებლო ხელისუფლებისაგან. ამ სისტემაში მთავრობა რჩება პარლამენტის წინააღმდეგობის მიუხედავად. პრეზიდენტი პოლიტიკურად არ არის პასუხისმგებელი. *„უფლებათა დაყოფის სისტემა, რომელსაც ბევრი ამერიკულ სისტემას უწოდებს, გულისხმობს პირდაპირ მთავრობას, აღმასრულებელი ძალის დამოუკიდებლობას საკანონმდებლო უფლებისაგან. ეს სისტემა პარლამენტარიზმის უარისმყოფელია“*²⁹.

XVIII საუკუნის ბოლოდან მოყოლებული, როდესაც დაიწყო კონსტიტუციონალიზმის განვითარების ისტორია ამერიკაში, ხელისუფლების განაწილების პრინციპი კონსტიტუციონალიზმის ქვაკუთხედად იქნა აღიარებული ევროპაში. ამას მოწმობს საფრანგეთის 1789 წლის ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაცია, საფრანგეთის 1791 წლის 3 სექტემბრის კონსტიტუცია და შემდეგდროინდელი აქტები. თუმცა, საფრანგეთის კონსტიტუციამდე, ხელისუფლების განაწილების პრინციპი სრულყოფილი შინაარსითა და ფორმით ჩამოყალიბებული იყო პოლონეთის 1791 წლის 3 მაისის კონსტიტუციის მეხუთე მუხლში³⁰.

²⁹ საყვარელიძე პ., წერილები სხვადასხვა ქვეყნების პოლიტიკურ წესწყობილებაზე, 1918, 14.

³⁰ პოლონეთის 1791 წლის კონსტიტუცია.

საფრანგეთის 1848 წლის კონსტიტუციის მე-19 მუხლი განამტკიცებს ხელისუფლების განაწილების პრინციპს და მიუთითებს, რომ „*ხელისუფლების განაწილება არის უპირველესი პირობა ხელისუფლების თავისუფლებისთვის*“³¹.

უნდა ითქვას, რომ კონსტიტუციონალიზმის განვითარების ხანგრძლივმა პროცესმა დაგვანახა, რომ ჩამოყალიბდა ხელისუფლების განაწილების მრავალი მოდელი, რომლებსაც არსებობის უფლება აქვთ, თუ ისინი არ არღვევენ თავისუფლებას და არ ქმნიან პოლიტიკური კრიზისების საფუძვლებს³².

ხელისუფლების განაწილების პრინციპში მოიაზრება არა უბრალოდ ხელისუფლების ცალკეულ შტოებს შორის ფუნქციების გადანაწილება, არამედ, ამასთან ერთად, კონტროლისა და ურთიერთშეკავების მექანიზმების არსებობას. ეფიქრობთ, არ არის სწორი ის კონცეპტუალური ხედვა, რომლის მიხედვით, ხელისუფლების განაწილება მხოლოდ ამერიკული მოდელისათვის არის დამახასიათებელი. ამ სისტემის პირობებში პრეზიდენტი და მთავრობა ინარჩუნებს სრულ დამოუკიდებლობას შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმების გარეშე, რაც უცხოა ხელისუფლების განაწილების აღიარებული დოქტრინისათვის, კიდევ უფრო მეტი, ამერიკულ სისტემაში ცალკეული შტოს ფორმირება ისე ხდება, რომ მეორე შტოს არ აქვს უფლება ამ პროცესში ჩაერიოს.

პაველ საყვარელიძე აღწერს სახელმწიფო ხელისუფლების ცალკეული შტოების სამართლებრივ მდგომარეობას და ასკვნის, რომ ეს არის „*უფლებათა დაყოფის სისტემა*“. მისი კონცეპტუალური ხედვის თანახმად, ხელისუფლების განაწილება ვლინდება ხელისუფლების ცალკეული შტოების მხოლოდ დამოუკიდებლობაში და იგი ივიწყებს ისეთ ფუძემდებლურ პრინციპს, როგორიცაა შეკავება და წონასწორობა. ერთი სიტყვით, რომ ვთქვათ, საკონსტიტუციო კომისია, ხელისუფლების განაწილებას აღიქვამდა, როგორც ურთიერთდამოუკიდებელ სახელისუფლებო შტოთა სისტემას. ეს არცაა

³¹ Les Constitutions de la France depuis 1789, 1979, Paris. P. 266;

³² შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თბილისი, 2003, 92.

გასაკვირი, ვინაიდან ხელისუფლების განაწილების ამგვარი გაგება წარმოიშვა ძირითადად ევროპული სამართლებრივი დოგმატიკის გავლენით. საყვარელიძე შემდეგნაირად ახასიათებს ხელისუფლების განაწილების ამერიკულ მოდელს: „პარლამენტი აქ არ ერევა სახელმწიფო მართვა-გამგეობაში. ძალა საკანონმდებლო და ძალა აღმასრულებელი ერთი მეორისაგან განცალკევებული და დამოუკიდებელია. ამერიკის დიდს რესპუბლიკაში შესაძლებელია სამინისტრო თავის ადგილზე დარჩეს, პარლამენტი კიდეც რომ იწუნებდეს და მტრობდეს მის პოლიტიკას“³³. კიდევ უფრო მეტი, პრეზიდენტს კანონის შეჩერების უფლების გარდა, არავითარი გავლენა და პირდაპირი კავშირი არ აქვს კანონმდებლობასთან³⁴.

ხელისუფლების განაწილების ამერიკული მოდელი უარყოფს ხელისუფლების განაწილების ფუძემდებლურ პრინციპებს – შეკავებისა და წონასწორობის მექანიზმებს, რაც ხელისუფლების ცალკეულ შტოს აძლევს დამოუკიდებლად მოქმედების საშუალებას. შესაძლებელია თუ არა ამ სისტემაში ყველგან იმუშაოს? რა თქმა უნდა, არა, ეს დამოკიდებულია მრავალ ფაქტორზე, აქედან ყველაზე მნიშვნელოვანია ნაიმეგინის (ჰოლანდია) უნივერსიტეტის პროფესორის კონსტანტინ კორტმანის მოსაზრება, რომელიც მან 1988 წელს ქ. თბილისში გამოსთქვა საერთაშორისო სემინარზე „კონსტიტუციონალიზმის განვითარება კავკასიის ქვეყნებში – ხელისუფლების დანაწილება“³⁵. მისი აზრით, იმგვარი სისტემა, რომელსაც არ გააჩნია აღმასრულებელსა (პრეზიდენტსა) და პარლამენტს (კონგრესს) შორის კონფლიქტის მოგვარების იურიდიული ბერკეტები, იმუშავებს მხოლოდ მაშინ, როცა პოლიტიკაში არიან გონიერი და მომთმენი ადამიანები, კომპრომისისათვის მზადყოფნი და შინაგანად დემოკრატები. წინააღმდეგ შემთხვევაში ქვეყანა მუდმივად იქნებოდა

³³ იქვე, 15.

³⁴ იქვე, 18.

³⁵ ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, ტ. 4; 1998, 18.

ბლოკირებული, რაც უბიძგებდა აღმასრულებელ ხელისუფლებას მოეხდინა ძალაუფლების უზურპაცია³⁶.

იმის საილუსტრაციოდ, რომ ამერიკულ მოდელს არ გააჩნია შეკავებისა და წონასწორობის ბერკეტები, საკმარისია მოვიყვანოთ ანდრეაშ შაიოს მოსაზრება. იგი მიუთითებს, რომ გამიჯვნის ამერიკული მოდელი არ ცნობს ბალანსირების ამგვარ ტექნიკას, რადგან იქ ხელისუფლების განშტოებებს შორის ურთიერთობა არ არის მჭიდრო კავშირი. „რეალური“ (ქრესტომათიული) წონასწორობა მაშინ მყარდება, როდესაც პარლამენტი შეუძლია მთავრობის გამოწვევა და მთავრობასაც შეუძლია პარლამენტის დათხოვნა. ხელისუფლების ორივე განშტოებას უნდა ჰქონდეს წონასწორობის წყარო³⁷.

ასეთი რეალური კონსტიტუციური ბერკეტების არარსებობა სრულებითაც არ ნიშნავს იმას, რომ პრეზიდენტი აბსოლუტურად დამოუკიდებელი ძალაუფლებით სარგებლობს. ამის საწინააღმდეგო ინსტიტუტია იმპიჩმენტი, ხოლო, პრეზიდენტს, თავის მხრივ, უფლება აქვს ვეტო დაადოს კონგრესის გადაწყვეტილებას. მაგრამ უნდა ითქვას, რომ ეს ბერკეტები მაინც არ არის საკმარისი შეკავებისა და ბალანსის შესანარჩუნებლად. სწორედ, ამის გამო, აუცილებელი გახდა დამატებითი, უფრო რეალური და ქმედითი კონსტიტუციური მექანიზმების შემოღება, *რომელიც, ერთის მხრივ, გამოიხატებოდა პარლამენტის დათხოვნაში, და, მეორეს მხრივ, მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებაში*. ეს ორი სახელმწიფოებრივი მექანიზმი განსაზღვრავს სახელმწიფო ხელისუფლების განაწილების ძირითად არსს.

შეკავებისა და ბალანსირების მექანიზმები ხელისუფლების განაწილების ინსტიტუტისათვის ისეთივე აუცილებელი რეალობაა, როგორც სახელმწიფოსთვის საჯარო ხელისუფლება.

თანამედროვე კონსტიტუციური სამართლის დოქტრინაში მიჩნეულია, რომ ურთიერთშეკავებისა და გაწონასწორების სისტემა ყველაზე მკაფიოდ შეინიშნება საპრეზიდენტო რესპუბ-

³⁶ ჯაფარიძე შ., ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტები, ბათუმი, 1999, 35.

³⁷ შაიო ა., დასახ. ნაშრ., 109.

ლიკებში³⁸. თუმცა, ამ შეხედულების საწინააღმდეგოდ შეიძლება ითქვას, რომ ამერიკის შეერთებული შტატების მაგალითი ადასტურებს ასეთი მექანიზმების ნაკლებობას პოლიტიკურ სისტემაში.

ჩვენის აზრით, პატივცემულ იურისტებს ხშირად ავიწყდებათ ის, რომ არსებობს განსხვავება *ხელისუფლების სრულ გამიჯვნასა და ხელისუფლების განაწილებას* (დანაწილება) შორის. ხელისუფლების გამიჯვნის დროს უზრუნველყოფილია ხელისუფლების ცალკეული შტოების დამოუკიდებლობა ისე, რომ მათ ერთმანეთზე ზეგავლენის მოხდენის ნაკლები კონსტიტუციური ბერკეტები გააჩნიათ, მაშინ როდესაც კონსტიტუციონალიზმის ჩარჩოებში მოქმედ ძალაუფლების მატარებელ სუბიექტებს ხელისუფლების განაწილების (დანაწილების) პირობებში შეუძლიათ ქმედითი კონსტიტუციური ბერკეტების გამოყენებით შეაკავონ და გააწონასწორონ ერთმანეთი.

ხელისუფლების განაწილებას ორგვარი ბუნება აქვს და ეს არის დამოუკიდებლობა და დამოკიდებულება. პირველ შემთხვევაში, ხელისუფლების ცალკეულ შტოებს ნაკლები ბერკეტები აქვთ იმისთვის, რომ ერთმანეთის ფორმირება, კონტროლი და წონასწორობა მოახდინონ, მეორე შემთხვევაში კი, ხელისუფლების სისტემაში შტოები ერთმანეთზე არიან დამოკიდებულნი. მაგალითად, საპარლამენტო რეჟიმებში საკანონმდებლო ხელისუფლების პრეროგატივაა ჩამოაყალიბოს მთავრობა, გამოუცხადოს მას ნდობა ან უნდობლობა.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ ხელისუფლების გამიჯვნის ამერიკული მოდელი აბსოლუტურად თავისებური მოვლენაა კონსტიტუციონალიზმში. სწორედ ამის გამო, ჩვენ საქმე გვაქვს ხელისუფლების განაწილების ორგვარ მოდელთან: ამერიკულთან და ევროპულთან.

³⁸ ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 233.

ხელისუფლების განაწილების ორიგინალურ მოდელს იძლევა შვეიცარიის დემოკრატია და მისი 1875 წლის კონსტიტუცია. 85-ე და 102-ე მუხლები მკაფიოდ აყალიბებს ხელისუფლების ძირითადი შტოების პრეროგატივებს. აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნოდა მთავრობას, ხოლო საკანონმდებლო ფედერალურ კრებას. თავისებურად იყო გადაწყვეტილი მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთობები. მთავრობის ფორმირება კრების პრეროგატივებში შედიოდა, პარლამენტი მათ შორის ირჩევდა ერთი წლით პრეზიდენტსა და ვიცე-პრეზიდენტს. კონსტიტუცია ქმნიდა საშიშროებას, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებას ჰქონოდა მეტი მიდრეკილება ძალაუფლებისაკენ. ამის მიზეზი შეიძლება გამხდარიყო მათ შორის ურთიერთშეკავებისა და ურთიერთბალანსის მექანიზმების არ არსებობა. ამერიკის მსგავსად, პარლამენტი არ იყო უფლებამოსილი უნდობლობის საფუძველზე გადაეყენებინა მთავრობა და ამ უკანსკნელსაც არ ჰქონდა უფლება დაეთხოვა პარლამენტი. მთავრობის ხელისუფლებაში მოსვლა პარლამენტის ერთ-ერთი მთავარი კონსტიტუციური უფლებათაგანი იყო, მაგრამ პარლამენტი მთავრობას სამი წლის მანძილზე ვერ შეეხებოდა. შვეიცარიამ იმთავითვე უარი უთხრა ვეტოს ინსტიტუტზე და შემოიღო რეფერენდუმი, კანონების დამტკიცებისა და გაუქმების სახალხო პრაქტიკა, პარლამენტზე კონტროლის მიზნით. საკანონმდებლო ხელისუფლება განაწილდა არა აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებებს შორის, არამედ მთავარი სიტყვა აქ ხალხს ეკუთვნოდა. პრეზიდენტს - კონფედერაციის თავმჯდომარეს არ ჰქონდა რეალური ბერკეტი პარლამენტზე ზემოქმედებისათვის. ფაქტობრივად, კონსტიტუციამ დაამკვიდრა მთავრობის „უპასუხისმგებლობის“ პრინციპი, ვინაიდან იგი არც პარლამენტის და არც პრეზიდენტის წინაშე არ იყო პასუხისმგებელი. ამ სისტემას დირექტორიის რეჟიმს უწოდებენ, როგორც „უფლებათა შერევის“ პრინციპს, რომლის შემოღება ძირითადად განპირობებული იყო შვეიცარიის საერთაშორისო ნეიტრალიტეტით.

ხელისუფლების ცალკეულ შტოებს შორის უფლებამოსილების განაწილებისა და ურთიერთობების განსხვავებულ მოდელს იძლეოდა საფრანგეთის საპარლამენტო რესპუბლიკა, რომელიც წარმოადგენს მაგალითს, თუ როგორ შეიძლება ხელისუფლების განაწილება და ხელისუფლებათა ურთიერთდამოკიდებულების სისტემა მოეწყოს საპარლამენტო რეჟიმის პირობებში, როგორ უნდა მოხდეს კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპის ეფექტურად ხორცშესხმა – ძალაუფლების მიერ ძალაუფლების შეზღუდვა. საფრანგეთის 1875 წლის საკონსტიტუციო კანონებისთვის უცხო არ ყოფილა კონტროლის და წონასწორობის მექანიზმები.

ხელისუფლების ურთიერთობის საკითხებს ეხება 1875 წლის 25 თებერვლის საკონსტიტუციო კანონი „სახელმწიფოებრივი ხელისუფლების შესახებ“³⁹ და 1875 წლის 16 ივლისის საკონსტიტუციო კანონი „ხელისუფლების ურთიერთქმედების შესახებ“⁴⁰.

საფრანგეთში ამ კანონების თანახმად, დამყარებული იყო საპარლამენტო რესპუბლიკა. თუმცა, გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ პარლამენტი არ იყო უზენაესი უფლებებით აღჭურვილი. პარლამენტი შეიზღუდა პრეზიდენტის ძალაუფლებით, მაგრამ არც პრეზიდენტს ჰქონდა დიდი ძალაუფლება. მისი საქმიანობის მთავარი მაკონტროლებელი იყო პარლამენტი.

25 თებერვლის საკონსტიტუციო კანონის მე-2 მუხლის მიხედვით, პრეზიდენტს ირჩევდნენ 7 წლით ეროვნული (ნაციონალური) კრების ორივე პალატის წევრთა ხმების აბსოლუტური უმრავლესობით⁴¹. როგორც ჩანს, ხელისუფლებაში პრეზიდენტის ძალაუფლების განმსაზღვრელი პარლამენტი იყო, რაც სასურველი არ არის ხელისუფლების დანაწილების დოგმატიკისათვის. ამას ემატება, პრეზიდენტის 7

³⁹ Les Constitutions de la France depuis 1789, Garnier-Flammarion, 1979, Paris, P. 331.

⁴⁰ იქვე, 334.

⁴¹ იქვე, 331.

წლიანი მოქმედების ხანგრძლივი ვადაც. საკანონმდებლო ორგანოსა და პრეზიდენტის ურთიერთობები და ურთიერთ-დამოკიდებულებები განსაკუთრებით თვალშისაცემია კანონ-შემოქმედების, პარლამენტის სხდომების მოწვევისა და კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში. პირველ ყოვლისა, საკონსტიტუციო კანონის მე-3 მუხლი მას ანიჭებდა უფლებას ესარგებლა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით, ხოლო მე-8 მუხლის თანახმად, იგი პარლამენტში წარადგენდა კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის კანონპროექტს. პრეზიდენტს უფლება ჰქონდა აქტიურად ჩარეულიყო პარლამენტის საქმიანობაში. 16 ივლისის საკონსტიტუციო კანონის პირველი მუხლის მიხედვით, პრეზიდენტი მოიწვევდა ორივე პალატის გაერთიანებულ სხდომას, მე-2 მუხლის თანახმად, შეეძლო სესია დახურულად გამოეცხადებინა. კიდევ უფრო მეტი, პრეზიდენტის პრეროგატივებში საგანგებო სესიების მოწვევაც შედიოდა. იმავე კანონის მე-6 მუხლი პრეზიდენტს უკრძალავდა მონაწილეობის მიღებას პარლამენტის მუშაობაში და მის სხდომებს იგი არ ესწრებოდა⁴². პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო ერთი თვის მანძილზე გამოეკეცებინა კანონი. გადაუდებელ შემთხვევებში, მე-7 მუხლის მიხედვით, პრეზიდენტი ვალდებული იყო სამი დღის ვადაში გამოეცა ის კანონი, რომლის სასწრაფოდ გამოცემა ორივე პალატამ ჩათვალა აუცილებლად. მას უფლება ჰქონდა კანონის მიღება დროებით შეეჩერებინა. მოტივირებული შენიშვნებით პრეზიდენტი, კონსტიტუციური კანონის მე-7 მუხლის თანახმად, ორივე პალატას უგზავნიდა კანონპროექტს და სთხოვდა მათ მის შესწავლასა და ანალიზს. პრეზიდენტის ამ თხოვნაზე უარის თქმა არ შეიძლებოდა.

კონსტიტუციურ აქტებში პრეზიდენტისა და პარლამენტის ურთიერთთანამშრომლობის პრინციპებიც იყო გათვალისწინებული. პრეზიდენტის ყველა საერთაშორისო მოლაპარაკება და ამ მოლაპარაკებაზე მიღებული აქტები, მათ შორის ომის

⁴² საყვარელიძე პ., წერილები სხვადასხვა ქვეყნების პოლიტიკურ წესწყობილებაზე, 7.

გამოცხადება, შეთანხმებული და ცნობილი უნდა ყოფილიყო პარლამენტის ორივე პალატისთვის.

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია კონსტიტუციით განსაზღვრული პრეზიდენტის, პარლამენტის და მთავრობის ურთიერთობები. აქ დაცული იყო საპარლამენტო რეჟიმის კლასიკური პრინციპი: პრეზიდენტი საპარლამენტო უმრავლესობიდან ნდობამოპოვებულ პიროვნებას ანდობდა მთავრობის შედგენას. მაგრამ ეს არ იყო საკმარისი მთავრობის ხელისუფლებაში მოსასვლელად. მთავრობა მუშაობას მაშინ შეუდგებოდა, როდესაც მას საპარლამენტო უმრავლესობა დაუჭერდა მხარს. 25 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის მე-6 მუხლის მიხედვით, მიღებული იყო პოლიტიკური პასუხისმგებლობა, როგორც გუნდური, ისე ინდივიდუალური. კანონით პრეზიდენტის არცერთ აქტს არ ჰქონდა ძალა მინისტრის კონტრასიგნების გარეშე (მუხლი მე-3). მთავრობაზე კონტროლის ერთ-ერთი ფორმა კითხვები და ინტერპელაცია იყო.

25 თებერვლის საკონსტიტუციო კანონის მე-5 მუხლით, დაშვებული იყო წონასწორობის ისეთი მექანიზმი, როგორიცაა დათხოვნის ინსტიტუტი⁴³. როგორც ამ მუხლის შინაარსიდან ჩანს, პრეზიდენტი დათხოვნის საკითხში შეზღუდული იყო. სენატის თანხმობის გარეშე იგი ამ უფლებამოსილებას ფაქტობრივად ვერ ახორციელებდა.

გერმანიის 1919 წლის კონსტიტუცია საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელს დაეფუძნა, რომელმაც განსაზღვრა ხელისუფლების განაწილების საფუძვლები და თითოეული სახელისუფლებო განშტოების ადგილი საზოგადოების პოლიტიკურ სისტემაში.

ფრანგული კონსტიტუციური იდეები მთელს ევროპაში გავრცელდა და ამის მაგალითია თუნდაც ვაიმარის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, რომელიც გარკვეულწილად იზიარებს ფრანგული საპარლამენტო სისტემის პრინციპებს. გერმანიის

⁴³ Les Constitutions de la France depuis 1789, Garnier-Flammarion, 1979, Paris, P. 332.

კონსტიტუციის 43-ე მუხლმა, საფრანგეთის 25 თებერვლის კანონის მსგავსად, დაამკვიდრა პრეზიდენტის არჩევა 7 წლით⁴⁴. თუ ფრანგულ მოდელში პრეზიდენტს ირჩევდა ნაციონალური კრება, გერმანიის კონსტიტუციით განისაზღვრა თანასწორი, პირდაპირი და ფარული არჩევნები უშუალოდ გერმანელი ხალხის მიერ. ამის გამო გერმანული მოდელი ცოტათი განსახვავდებოდა იმ საპარლამენტო რეჟიმებისაგან, სადაც პრეზიდენტის ხელისუფლებაში მოსვლა დამოკიდებული იყო მხოლოდ პარლამენტის ნება-სურვილზე. ფაქტობრივად, თუ ფრანგული კონსტიტუციით, პრეზიდენტი დამოკიდებული გახდა საკანონმდებლო ორგანოზე, გერმანულ მოდელში პრეზიდენტის პირდაპირმა არჩევნებმა განაპირობა მისი დამოუკიდებლობა საკანონმდებლო ხელისუფლებისაგან.

პრეზიდენტის მიერ ძალაუფლების ხელში ჩაგდების საწინააღმდეგო კონსტიტუციური მექანიზმი გათვალისწინებულ იქნა 48-ე მუხლის მიხედვით. მართალია, კონსტიტუცია პრეზიდენტს ანიჭებდა, განსაკუთრებულ შემთხვევებში, მშვიდობიანობის დასამყარებლად ჯარების გამოყვანის უფლებას, მაგრამ პრეზიდენტის გადაწყვეტილება მხოლოდ მაშინ შედიოდა ძალაში, თუ მას რაიხსტაგი დაამტკიცებდა⁴⁵. შესაბამისად, ბალანსის ფუნქციას პარლამენტი ასრულებდა. გარდა ამისა, ფრანგული მოდელის მსგავსად, დაწესდა, პრეზიდენტის იურიდიული პასუხისმგებლობის პრინციპი. 59-ე მუხლის თანახმად, რაიხსტაგს უფლება ჰქონდა პასუხისმგებლობაში მიეცა პრეზიდენტი და მთავრობის წევრები⁴⁶.

ვიმარის რესპუბლიკის კონსტიტუციაში არსებული რეალური კონსტიტუციური ბერკეტები პრეზიდენტს საშუალებას აძლევდა პარლამენტზე ზემოქმედება მოეხდინა. მას პარლამენტის საქმიანობაში ჩარევის სხვადასხვა მექანიზმები ჰქონდა. აქედან აღსანიშნავია მის მიერ რაიხსტაგის სხდომების მოწვევის უფლებამოსილება (კონსტიტუციის 24-ე მუხლი),

⁴⁴ Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919. Berlin, 1921; S. 26.

⁴⁵ იქვე, 26-27.

⁴⁶ იქვე, 28.

ერთი თვის ვადაში რაიხსტაგის მიერ მიღებული კანონების გამოექვეყნება (კონსტიტუციის 70-ე მუხლი) და რაც მთავარია, რაიხსტაგის დათხოვნა (კონსტიტუციის 25-ე მუხლი). თუმცა პრეზიდენტი შეზღუდული იყო იმ თვალსაზრისით, რომ მას უფლება არ ჰქონდა ერთი და იმავე მიზეზით საკანონმდებლო ორგანო ორჯერ დაეთხოვა. ეს იმას ნიშნავს, რომ იგი ახალ პარლამენტს ვერ დაშლიდა იმ საფუძველით, რა საფუძველითაც მან პირველი პარლამენტი დაითხოვა. ნიდერლანდებში ეს წესი 1868 წლიდან დაწესდა⁴⁷.

შეკავება-გაწონასწორების მექანიზმებს შეიცავს გერმანიის კონსტიტუციის მეხუთე თავი, სადაც მოწესრიგებულია საკანონმდებლო საქმიანობასთან დაკავშირებული საკითხები. გერმანიის კონსტიტუციის შესაბამისი ნორმების ანალიზი ცხადყოფს, რომ რაიხსტაგი, როგორც უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო, შეზღუდული იყო. მას არ ჰქონდა უფლება მიეღო ისეთი კანონი, რომელიც ხალხის საერთო ნებას ეწინააღმდეგებოდა. შესაბამისად, რაიხსტაგის უზენაესობის შეზღუდვის კონსტიტუციური ბერკეტები განმტკიცებულ იქნა. პრეზიდენტის მხრიდან პარლამენტზე ზემოქმედების მთავარი მექანიზმი იყო მისი კონსტიტუციური ინიციატივა, რომლის მიხედვით, რაიხსტაგის მიერ მიღებული კანონი ერთი თვის მანძილზე რეფერენდუმზე უნდა გასულიყო. ამ დებულებას განმტკიცებს კონსტიტუციის 73-ე მუხლი. ამ ნორმის შინაარსიდან გამომდინარე პრეზიდენტი, თვითონ, საკუთარი ინიციატივით ახდენდა კენჭისყრის ჩატარებას და ამ გზით კანონისადმი ხალხის დადებითი თუ უარყოფითი დამოკიდებულების გამორკვევას, რაც, თავის მხრივ, ზღუდავდა პარლამენტის სუვერენობას. კიდევ უფრო მეტი, იმავე მუხლის შესაბამისად, მხოლოდ პრეზიდენტს ჰქონდა უფლება რეფერენდუმში დაენიშნა იმ კანონების მისაღებად, რომლებიც ბიუჯეტის დამტკიცებასა და გადასახადების დაწესებას ეხებოდა.

⁴⁷ შაიო ა., დასახ. ნაშრ., 158.

კონსტიტუციის 74-ე მუხლის თანახმად, პრეზიდენტი არბიტრის როლს ასრულებდა პალატებს - რაიხსტაგასა და რაიხსრატს შორის შეუთანხმებლობის დროს კონკრეტული კანონის შინაარსთან დაკავშირებით. პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო დაენიშნა საყოველთაო სახალხო კენჭისყრა⁴⁸.

ვაიმარის კონსტიტუციით, პრეზიდენტი არ შედიოდა მთავრობის შემადგენლობაში. კანცლერს და მინისტრებს თანამდებობაზე ნიშნავდა და ათავისუფლებდა პრეზიდენტი (მუხლი 53). თუმცა მინისტრთა კაბინეტი დამოკიდებული იყო რაიხსტაგის ნდობა-უნდობლობის ვოტუმზე. კონსტიტუციით განისაზღვრა, როგორც გუნდური, ისე ინდივიდუალური პოლიტიკური პასუხისმგებლობა.

შეიძლება ითქვას, რომ გერმანიის კონსტიტუციით სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაცია დაეფუძნა ხელისუფლების განაწილების ძირითად ფუნდამენტურ კონსტიტუციურ პრინციპს. კონსტიტუციის დაკვირვება და ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ვაიმარის კონსტიტუციური წყობის უმთავრესი დამახასიათებელი ნიშან-თვისება არა ხელისუფლებათა უბრალო გამიჯვნა, არამედ ამ ხელისუფლებებს შორის რეალური და ქმედითი ბალანსის შემქმნელი ბერკეტები იყო.

კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპების ანალიზისას ჩვენ გვერდს ვერ აუვლით იმ ეპოქის კიდევ ერთ მნიშვნელოვან დოკუმენტს – ჩეხოსლოვაკიის 1920 წლის კონსტიტუციას, რომელიც, თამამად შეიძლება ითქვას, წარმოადგენს კლასიკური კონსტიტუციური იდეების გამოხატულებას. მარტო ის რად ღირს, რომ ამ კონსტიტუციით მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში დამკვიდრდა კონსტიტუციური კონტროლის უმაღლესი ორგანო – საკონსტიტუციო სასამართლო.

კელზენის იდეა დამოუკიდებელი კონსტიტუციური კონტროლის უმაღლესი ორგანოს შემოღების შესახებ გაიზიარეს მისავე სამშობლოში, ავსტრიაში და 1920 წლის კონსტიტუციით განისაზღვრა ამ ორგანოს სისტემა და უფლებამოსილება.

⁴⁸ Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919. Berlin, 1921; S. 31.

იმ პერიოდის არცერთი ევროპული კონსტიტუცია ხელისუფლების განაწილების პრინციპს ისე ნათლად არ გამოხატავდა, როგორც ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის ზოგადი დებულებები⁴⁹. პირველი მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტები სახელმწიფო ხელისუფლების ერთადერთ წყაროდ აღიარებს ხალხს, რომელიც თვითონ განსაზღვრავს, თუ რომელმა ორგანოებმა უნდა განახორციელონ უფლებები, ვინ უნდა გამოსცეს კანონები და ვინ უნდა სრულეოს ისინი ცხოვრებაში. კონსტიტუციით მხოლოდ ხალხი და კონსტიტუცია განსაზღვრავს იმ ჩარჩოებს, რომლის ფარგლებშიც უნდა იმოქმედონ ამ ორგანოებმა და უზრუნველყონ მოქალაქის უფლებები. კონსტიტუციის აღნიშნული მუხლი მთლიანად განიცდის მონტესკიეს იდეების გაგენას და ამ იდეების სულისკვეთებას გამოხატავს⁵⁰.

ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციაში ხელისუფლების განაწილების პრინციპი ძირითადად იმაში მდგომარეობდა, რომ აქ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთობები მკაცრ კონსტიტუციურ შეზღუდვებს ექვემდებარებოდა. მე-6 მუხლი ნათლად მიუთითებს იმაზე, რომ რესპუბლიკის ტერიტორიაზე საკანონმდებლო ხელისუფლება ეკუთვნოდა ორპალატიან პარლამენტს⁵¹. 64-ე მუხლის მე-2 ქვეპუნქტის მიხედვით, აღმასრულებელი ხელისუფლება მთლიანად გადაეცემოდა მთავრობას და არა პრეზიდენტს⁵². პრეზიდენტი, მეორე მუხლის მიხედვით, სახელმწიფოს მეთაური იყო, რომელსაც ირჩევდა სახალხო კრება (მუხლი 56) შვიდი წლის ვადით (მუხლი 58, მეორე პუნქტი), რაც ფრანგული მოდელისგან იყო ნასესხები.

რა დამოკიდებულება არსებობდა, ერთის მხრივ, პრეზიდენტსა და პარლამენტს, ხოლო, მეორეს მხრივ, პარლამენტსა და მთავრობას შორის? ამ საკითხის გამოსარკვევად საკმარისია ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის შესაბამისი

⁴⁹ La Constitution de la Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920.

⁵⁰ იქვე, 22.

⁵¹ იქვე, 24.

⁵² იქვე, 35.

მუხლების ანალიზი. პრეზიდენტს ამ კონსტიტუციის მიხედვით ჰქონდა დიდი უფლებები სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში, ესენი იყო ვეტოს უფლება (მუხლი 47), კანონის პრომულგირება (მუხლი 51), ელჩების დანიშვნა (მუხლი 64-ე, ბ) ქვეპუნქტი), სამხედრო ძალების უმაღლესი ხელმძღვანელობა (მუხლი 64-ე, ი) ქვეპუნქტი), შეწყალების უფლება (მუხლი 64-ე, კ) ქვეპუნქტი), მაღალი თანამდებობის პირების დანიშვნა (მუხლი 64-ე, პ) ქვეპუნქტი) და სხვა. *თუმცა რაში გამოიხატება ის დამოკიდებულება, რომელიც ელინდება პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის კონსტიტუციურად?* პირველ ყოვლისა აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტს პარლამენტის (სახალხო კრების) წინააღმდეგ ჰქონდა სერიოზული კონსტიტუციური ბერკეტი, რომელსაც დათხოვნა ეწოდება. თუ ფრანგულ მოდელში სახელმწიფოს მეთაურს მხოლოდ ერთი პალატის დათხოვნის უფლება ჰქონდა, ჩეხოსლოვაკიის შემთხვევაში სახელმწიფოს მეთაური ორივე პალატას დაითხოვდა. თუმცა 31-ე მუხლის მე-2 ქვეპუნქტი სახალხო კრების დათხოვნას პრეზიდენტს უკრძალავდა მისი უფლებამოსილების ბოლო 6 თვის მანძილზე⁵³. პრეზიდენტის პრეროგატივებში შედიოდა სახალხო კრების სესიებისა და საგანგებო სხდომების მოწვევა და დახურვა. გარკვეულ სფეროებში პრეზიდენტი შეიზღუდა სახალხო კრების მიერ. მაგალითად, მას უფლება არ ჰქონდა სახალხო კრების თანხმობის გარეშე გამოეცხადა ომი, ან დაედო საზავო ხელშეკრულება. 63-ე მუხლი პრეზიდენტს უკრძალავდა ყოფილიყო იმავდროულად სახალხო კრების წევრი.

ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუცია პოლიტიკური კრიზისების შესაძლებლობას არ ქმნიდა. პრეზიდენტის გადადგომის ან მის მიერ უფლებამოსილების განუხორციელებლობის დროს სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციები გადადიოდა მთავრობაზე (მუხლი 60), ხოლო სახალხო კრების პალატების დათხოვნის შემთხვევაში 54-ე მუხლი უშვებდა დროებითი კომიტეტის

⁵³ იქვე, 28.

არსებობას, რომელიც იმავე მუხლის მე-8 პუნქტის მიხედვით, ახორციელებდა სახალხო კრების ფუნქციებს⁵⁴.

კონსტიტუციის 75-ე მუხლი სეიმის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პრინციპს განამტკიცებს, მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის წევრები ინიშნებოდა პრეზიდენტის მიერ და ისინი ფიცს დებდნენ მის წინაშე 73-ე მუხლის თანახმად. კონსტიტუციურად უზრუნველყოფილი იყო ნდობა-უნდობლობის პრინციპი. 77-ე მუხლით, მთავრობას უფლება ჰქონდა თავად დაესვა საკითხი სახალხო კრების წინაშე ნდობის მისაღებად.

ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის 52-ე მუხლი საუბრობს მთავრობის საპარლამენტო კონტროლის ფორმებზე, როგორცაა შეკითხვა და საგამოძიებო კომისია. მთავრობის თავმჯდომარე და წევრები ვალდებული იყვნენ ორივე პალატის შეკითხვებისთვის გაეცათ პასუხი. თუმცა, თავის მხრივ, მინისტრებს უფლება ჰქონდათ მონაწილეობა მიეღოთ პალატების და კომისიების სხდომებში, გამოსულიყვნენ სიტყვით ამ სხდომებზე (მუხლი 39).

ზემოთ აღნიშნული შესაბამისი კონსტიტუციური ნორმების ანალიზი ცხადყოფს, რომ ჩეხოსლოვაკია იყო კლასიკური საპარლამენტო რესპუბლიკა. ამ მოდელის სპეციფიკურობა გამოიხატებოდა იმაში, რომ იგი არ უშვებს პოლიტიკური კრიზისების შესაძლებლობას.

მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმმა პრაქტიკაში დაამკვიდრა ხელისუფლების განაწილებისა და ხელისუფლებებს შორის ურთიერთდამოკიდებულების განსხვავებული მოდელები. უნგრელი კონსტიტუციონალისტი შაიო ამ საკითხზე წერს, რომ ამ თვალსაზრისით სხვადასხვა მთავრობა და მათი კონსტიტუციები მნიშვნელოვნად განსხვავდება. ერთი ზუსტი რეცეპტი ან საბოლოო პასუხი ამ კითხვაზე არ არსებობს⁵⁵.

შეიძლება ითქვას, რომ საერთო ჯამში არცერთი ზემოთ განხილული კონსტიტუციური სისტემები არ არის იდენტური,

⁵⁴ იქვე, 32.

⁵⁵ შაიო ა., დასახ. ნაშრ., 87-88.

თუმცა საერთო დამახასიათებელი ნიშნებიც შეიმჩნევა, განსაკუთრებით საპარლამენტო მოდელებს შორის.

შეიძლება დავასკვნათ, რომ ხელისუფლების განაწილების უფრო კლასიკურ მაგალითს იძლევა დანარჩენი რესპუბლიკების საპარლამენტო რეჟიმების კონსტიტუციური წყობა. თუ მიიჩნევდნენ, რომ ამერიკის პოლიტიკურ სისტემაში ხელისუფლების განაწილების არარსებობის მთავარი საფუძველი იყო ის, რომ სახელმწიფოს მეთაური და მთავრობა იყვნენ სრული დამოუკიდებელნი საკანონმდებლო ხელისუფლებისაგან, რაც ნდობა-უნდობლობის პრინციპის უარყოფაში გამოიხატებოდა, მაშინ, შეიძლება ვთქვათ, რომ ასეთი დამოუკიდებლობა მეტნაკლებად შევიცარიულ მოდელსაც ახასიათებდა, რომლის მიხედვით, შევიცარიის მთავრობა ინარჩუნებდა ხელისუფლებაში არსებობას მიუხედავად იმისა, სურდა თუ არა მთავრობის ეს შემადგენლობა შევიცარიის ფედერალურ კრებას, ანუ აქ არ იყო დაყენებული ნდობა-უნდობლობის საკითხი. თუმცა ჩვენ ვფიქრობთ, როგორც ზემოთ ავღნიშნეთ, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების განაწილების არსის განსაზღვრისათვის სრულიად არ არის საკმარისი ხელისუფლებათა შტოების ერთმანეთისაგან მხოლოდ გამიჯვნა. თუ ასეთ მოდელს თან არ ახლავს წონასწორობისა და ურთიერთშეკავების მექანიზმები და ხელისუფლების განაწილება მხოლოდ შტოების სრული დამოუკიდებლობით შემოიფარგლება, მაშინ ასეთი განაწილება არაეფექტური და არქმედითია იმ სისტემებში, სადაც პოლიტიკური ცნობიერება და კულტურა დაბალია. ხელისუფლების განაწილების მოდელი უნდა იყოს მორგებული იმ ხალხის ფსიქოლოგიურ, ზნეობრივ, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ მახასიათებლებზე, რომელშიც უნდა განხორციელდეს აღნიშნული მოდელი. ჩვენ მიგვაჩნია, რომ ხელისუფლების განაწილების სანიმუშო მაგალითებს იძლეოდნენ იმ პერიოდის დიდი დემოკრატიები – საფრანგეთის, გერმანიის და ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციური სისტემები. შეიძლება დღევანდელი გადასახედიდან ისინი არ ჩანან ბოლომდე, როგორც სრულყოფილი და ქმედითი სისტემები, მაგრამ იმ ეპოქისათვის მათი არსებობა იყო დემოკრატიული

ღირებულებების გამარჯვება, რომლებმაც ბიძგი მისცეს შემდგომი კონსტიტუციური პროცესების შეუქცევად ხასიათს და ხელისუფლებათა განაწილების ახლებური მოდელების ჩამოყალიბებას.

3. პარლამენტის უზენაესობის იდეა და სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი

ხელისუფლების განაწილების დოქტრინაში დღემდე ცენტრალურ პრობლემად რჩება ხელისუფლების ცალკეული შტოების თანასწორობის საკითხი. ამიტომ ყოველი კონსტიტუციის ძირითადი ამოცანაა შექმნას თანაბარი სამართლებრივი გარემო ხელისუფლების ცალკეული შტოებისათვის და არ მისცეს ერთერთ მათგანს გაბატონებული მდგომარეობა და მისი შენარჩუნების საშუალება. მიუხედავად ამისა, XVIII საუკუნის შუა წლებში საკანონმდებლო ხელისუფლების ცენტრალური ადგილი, მისი უზენაესობა წამყვან იდეად იქცა. ეს კონცეფცია ემყარებოდა არგუმენტს, რომ ქვეყნის პოლიტიკური ძალები და ხელისუფლების მქონე ძალები თავს იყრიდნენ პარლამენტში და იქვე ხდებოდა გადასახადების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღება. სწორედ ამის საფუძველზე გამოცხადდა პარლამენტი ყოვლისშემძლე და უზენაეს ორგანოდ⁵⁶. ღორდ ბლექსტონი თვლიდა, რომ პარლამენტს აქვს უფლება, აკეთოს ყველაფერი, რაც კი შესაძლებელია⁵⁷. იგი იცავდა პარლამენტის „თვითმპყრობელობას და უკონტროლობას“⁵⁸. უკვე რუსოსთვის საკანონმდებლო ხელისუფლება არის საერთო ნების ორგანო და თითქმის უთანასწორობა სუვერენს⁵⁹. *სუვერენი მხოლოდ კანონებით მოქმედებს, ვინაიდან მისი ძალა მხოლოდ საკანონმდებლო ხელისუფლებაა – ამბობდა რუსო*⁶⁰. მისთვის

⁵⁶ იქვე, 100-101.

⁵⁷ იქვე, 132-133.

⁵⁸ გაზ. „სახალხო საქმე“, 1920 წელი, 28 ოქტომბერი.

⁵⁹ Hatschek, Das Recht der modernen Demokratie, S. 47.

⁶⁰ Jean-Jacques Rousseau, Vom Gesellschaftsvertrag, Stuttgart, 2011, S. 100.

უკვე პარლამენტი უმაღლესი ხელისუფლებაა, რომლის შეცვლა შეუძლებელია, რომლის მაღლა არავინ არ დგას და იგი შეუზღუდავია⁶¹. რუსოსთან საკანონმდებლო ხელისუფლება სახელმწიფოს გულისა, ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლება – მისი ტვინი⁶².

პარლამენტის უზენაესობის ამ იდეამ ასხვა ჰპოვა შემდგომდროინდელ კონსტიტუციებში. მაგალითად, ტენისის 1892 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, დიდი საბჭო ახორციელებს ყველა სუვერენულ უფლებებს (§ 6.3.4)⁶³. ბერნის 1891 წლის კონსტიტუცია ამბობდა, რომ უზენაესობას, სუვერენიტეტს ახორციელებს დიდი საბჭო⁶⁴. შვეიცარიის კონსტიტუციის 71-ე მუხლი კონფედერაციის მთავარ უფლებას აკუთვნებდა პარლამენტს⁶⁵.

დასაწყისშივე ამ იდეების გავლენის ქვეშ მოექცნენ ქართული კონსტიტუციის პროექტის ავტორები. პირველ რესპუბლიკაში პარლამენტი იყო ერის სუვერენიტეტის მატარებელი და ეს პრაქტიკა უნდა ასახულიყო პროექტშიც. პარლამენტის უზენაესობას ხაზს უსვამდა რაჟდენ არსენიძე. იგი ამბობდა, რომ *„პარლამენტი უზენაესი ძალაუფლებით აღჭურვილი დაწესებულებაა, რომელიც მთელი ხალხის და სახელმწიფოს სახელით მოქმედებს და ლაპარაკობს“*⁶⁶. მაგრამ, ამავე დროს, კონსტიტუციის პროექტის ავტორები იზიარებდნენ პარლამენტის შეზღუდვისა და კონტროლის იდეას და ეს კარგად ჩანს ნოე ჟორდანიას მოხსენებებიდან. მან ასეთი კითხვით მიმართა კომისიას: *საჭიროა თუ არა ამ ორგანოს პქონდეს უზენაესი უფლება?* ჟორდანია მოითხოვდა საკანონმდებლო ორგანოს უზენაესობის შეკვეცას კონსტიტუციით. იგი იზიარებს დაისის სიტყვებს, რომ მსოფლიოში არ არსებობს ისეთი საკანონმდებლო ორგანო, გარდა ინგლისისა, რომლის

⁶¹ იქვე, 110.

⁶² იქვე, 99.

⁶³ Hatschek, Das Recht der modernen Demokratie, S. 48.

⁶⁴ იქვე.

⁶⁵ Швейцарская Федеральная Конституция (ШФК); М. 1917 г. С. 20.

⁶⁶ არსენიძე რ. დასახ. ნაშრ., ტფ. 1917, 29.

ხელში იყოს უზენაესი უფლება⁶⁷. მისი აზრით, პარლამენტის შეზღუდვის ყველაზე ეფექტური მეთოდი არის რეფერენდუმი.

ეროვნულ-დემოკრატიები არ იზიარებდნენ შეხედულებას პარლამენტის ყოვლისშემძლეობის შესახებ და მოითხოვდნენ მისი უფლებამოსილების განსაზღვრას კონსტიტუციაში. გიორგი გვაზავა მიუთითებდა: *„ინგლისის პარლამენტზე ხშირად ამბობენ, რომ „მას შეუძლიან ყველაფერი, მხოლოდ დედაკაცს ვერ გადააქცევენ მამაკაცადო.“ ეს შეხედულება, რასაკვირველია, ყოვლად მიუღებელია. იგი ფაქტიურად არ არის მართალი“*⁶⁸.

პარლამენტის უზენაესობისა და მისი სუვერენობის დადასტურების პირველი მცდელობა ჩანს კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის მე-4 პუნქტში, რომლის მიხედვით, *„პარლამენტი ერის უზენაესი სუვერენიტეტის მატარებელია, გარდა იმ უფლებებისა, რომელნიც ამ კონსტიტუციით ხალხის პირდაპირ საკანონმდებლო ფუნქციას შეადგენს“*⁶⁹. ამ პუნქტის რედაქცია მიუღებლად ჩათვალა გვაზავამ. მისი აზრით, აქ დაკანონებული იყო პარლამენტის უზენაესობა. სუვერენიტეტის მატარებელია არა პარლამენტი, არამედ ხალხი და ეს უნდა ყოფილიყო აღნიშნული კონსტიტუციაში. სანიმუშო პროექტის მე-4 პუნქტის რედაქციის ჩამოყალიბების დროს, როგორც ჩანს, კომისია იყენებდა შვეიცარიის 1874 წლის კონსტიტუციის 71-ე მუხლის ნორმას, რომლის მიხედვით, კონფედერაციის უზენაესი ხელისუფლება (უფლება), გარდა იმ უფლებებისა, რომლებიც მინიჭებული ჰქონდა ხალხსა და კანტონებს, ეკუთვნოდა კავშირის კრებულს⁷⁰. გვაზავას წინადადებამ კომისიაში მხარდაჭერა ჰპოვა და პუნქტის რედაქცია შეიცვალა შემდეგნაირად: *„სუვერენობა ეკუთვნის ხალხს, პარლამენტი ამ კონსტიტუციით დადებულ ფარგლებში ახორციელებს ხალხის სუვერენობას“*⁷¹.

⁶⁷ ჟორდანია ნ. დასახ. ნაშრ., ტფ. 1918, 23.

⁶⁸ გვაზავა გ. დასახ. ნაშრ., ტფ., 1920, 39.

⁶⁹ სანიმუშო პროექტი; სეა, ფონ. 1836, საქ. 420, ფურც. 112-115.

⁷⁰ ШФК, М, 1917 г. Ст. 20.

⁷¹ სკ-ს 1920 წლის 17 აპრილის სხდომა; სეა, ფონ. 1833, საქ. 180, ფურც. 217.

ეს ნორმა გარკვეულწილად აისახა კონსტიტუციის პროექტის 59-ე მუხლში, მხოლოდ იმ განსხვავებით, რომ აქ „სუვერენობის“ მაგივრად ნახსენებია სიტყვა „ხელმწიფება“ და ხალხის ნაცვლად კი „ერი“⁷². საკონსტიტუციო კომისიის მასალებში ჩვენ არ გვხვდება ინფორმაცია, თუ რა საფუძვლით ამოიღეს სიტყვები „სუვერენობა“ და „ხალხი“. *შესაძლებელია, რომ ამით კონსტიტუციამ უარყო სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი?* რასაკვირველია, არა. პირველ რიგში, სახალხო სუვერენიტეტის ცნების ქვეშ მოიაზრება ხალხის სრულხელისუფლებიანობა და სრული შესაძლებლობა რეალურად მონაწილეობდეს სახელმწიფოს მართვაში. ჩვენი აზრით, სახალხო სუვერენიტეტის ამ გაგებიდან გამომდინარე ვერ ვიტყვით, რომ საქართველოს პირველი კონსტიტუცია უარყოფს ამ პრინციპს. კონსტიტუციის მთელი შინაგანი ბუნება სწორედ სახალხო სუვერენიტეტიდან გამომდინარეობს, რომლის დასტურია კონსტიტუციის არაერთი მუხლი. გარდა ამისა, სახალხო სუვერენიტეტის იდეა ერთერთ მნიშვნელოვან კონსტიტუციური ხასიათის დოკუმენტში არის ჩაწერილი და ეს გახლავთ 1918 წლის დამოუკიდებლობის აქტი, რომელიც ითვლებოდა პირველი კონსტიტუციის პრეამბულად, ანუ შესავალ ნაწილად. აქტის პირველი პუნქტი სწორედ სახალხო სუვერენიტეტის იდეას განამტკიცებს, რომლის მიხედვით, *„ამიერიდან საქართველოს ხალხი სუვერენულ უფლებათა მატარებელია“*. სწორედ აქიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს პირველი კონსტიტუციის ერთერთი უმთავრესი საფუძველი სახალხო სუვერენიტეტი იყო.

პირველად სუვერენიტეტის ოფიციალური იურიდიული დადასტურება მოხდა საფრანგეთის 1789 წლის ადამიანის უფლებათა დეკლარაციის მე-3 მუხლით⁷³. კონსტიტუციურ დონეზე ევროპაში სუვერენიტეტი აღიარებულ იქნა ევროპის პირველი – პოლონეთის 1791 წლის 3 მაისის კონსტიტუციის მე-5 მუხლით, რომლის მიხედვით, სახელმწიფოებრივი ძალა

⁷² საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, თბ., 1920, 19.

⁷³ Les Constitutions de la France depuis 1789, 1978, Paris. P. 33-34.

მომდინარეობს ხალხის ნებისგან⁷⁴. სუვერენიტეტი, როგორც ინსტიტუტი, უფრო სრულყოფილი არის წარმოდგენილი საფრანგეთის 1791 წლის კონსტიტუციის მე-3 თავის პირველ მუხლში⁷⁵. საფრანგეთის 1793 წლის 24 ივნისის კონსტიტუციის 25-ე მუხლი ხაზს უსვამს სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპს: „სუვერენიტეტი არსებობს ხალხში. ის არის განუსხვისებელი და წარუვალი“⁷⁶. არ შეიძლება სუვერენიტეტს თავისი გამოხატულება არ ჰქონოდა საფრანგეთის 1795 წლის კონსტიტუციაში. მე-17 და მე-18 მუხლები აღიარებს მას, როგორც საფრანგეთის მოქალაქეთა კუთვნილებას⁷⁷. სუვერენიტეტის განუსხვისებლობისა და განუყოფლობის შესახებ 1848 წლის საფრანგეთის კონსტიტუცია პირდაპირ იმეორებს 1791 წლის კონსტიტუციის მე-3 თავის პირველი მუხლის დებულებებს⁷⁸.

საქართველოს პირველი კონსტიტუციის 52-ე მუხლის შინაარსის თეორიული საფუძველი იყო, როგორც ჟან ჟაკ რუსოს კონცეფცია, ისე ევროპული კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური დებულებები სახალხო სუვერენიტეტის შესახებ.

რაც შეეხება საქართველოს პირველი კონსტიტუციის 52-ე მუხლში გაცხადებულ დებულებას: „ხელმწიფება ეკუთვნის მთელ ერს“. ეს ხომ არ ნიშნავს იმას, რომ კონსტიტუციამ უპირატესობა „სახალხო სუვერენიტეტთან“ შედარებით „ეროვნულ სუვერენიტეტს“ მიანიჭა? რა თქმა უნდა არა. პირველ რიგში, საკითხის გარკვევისათვის აუცილებელია დავადგინოთ ორივე ტერმინის „სუვერენიტეტის“ და „ხელმწიფობის“ მნიშვნელობა და ურთიერთმიმართება. ეტიმოლოგიური და იურიდიულ-პოლიტიკური თვალსაზრისით, სუვერენიტეტი ნიშნავს ხელისუფლების უზენაესობას და არა თავად ხელისუფლებას, რაღაცის უპირატესობას სხვების წინაშე, მაშინ, როცა „ხელმწიფება“ უფლებას, რაღაცის ქონას

⁷⁴ პოლონეთის 1791 წლის 3 მაისის კონსტიტუცია.

⁷⁵ Les Constitutions de la France depuis 1789, 1978, Paris. P. 38.

⁷⁶ იქვე, 82.

⁷⁷ იქვე, 102.

⁷⁸ იქვე, 264.

ნიშნავს. სწორედ ამ გაგებით არის ნახსენები სიტყვა „ხელმწიფება“ კონსტიტუციის ტექსტში, რომ ხელისუფლება ეკუთვნის მთლიანად ერს, რომ ხელისუფლების მატარებელი არის ქართველი ერი, ხოლო სახალხო სუვერენიტეტი კონსტიტუციის შესავალ ნაწილში, დამოუკიდებლობის აქტში არის გაცხადებული. პირველი კონსტიტუციის 52-ე მუხლის დებულება „ხელმწიფება ეკუთვნის მთელს ერს“ თანამედროვე გაგებით შეიძლება განიმარტოს, როგორც ხალხის უზენაესი უფლება იყოს სახელმწიფოში ხელისუფლების ერთადერთი წყარო. ეს კი სახალხო სუვერენიტეტის ერთერთი მნიშვნელოვანი გამოხატულებაა.

კონსტიტუციის ოფიციალურ თეზისებში განმარტებულია, რომ პარლამენტს ეკუთვნის ხალხის სუვერენობა მხოლოდ კონსტიტუციის ფარგლებში, რაც კონსტიტუციით პარლამენტს არ აქვს გადაცემული, ის ხალხს აქვს დარჩენილი. კონსტიტუცია და თვით ხალხი პარლამენტზე მაღლა დგას⁷⁹. პარლამენტის უზენაესობა დადასტურებულია კონსტიტუციის 53-ე მუხლში, რომლის თანახმად, ხელმწიფება ეკუთვნის მთელს ერს, პარლამენტი ამ კონსტიტუციის ფარგლებში ახორციელებს ერის ხელმწიფებას⁸⁰. აქ შემთხვევით არ არის სიტყვა „კონსტიტუციის ფარგლებში“ ნახსენები, ეს ხაზს უსვამს პარლამენტის შეზღუდულ სუვერენობას. მსგავს სუვერენობას კონსტიტუციით მოკლებული იყო ხელისუფლების დანარჩენი განშტოებები. ამ მუხლით პარლამენტი პოლიტიკურ სისტემაში მაინც დომინირებულ მდგომარეობას იკავებს, ვინაიდან, *„სუვერენობა არ ეკუთვნის აღმასრულებელ ორგანოს, კომიტეტს, სამინისტროს ან სასამართლოს. ამათ მოქმედებას საზღვრავს (კონსტიტუციის გარდა) თვით პარლამენტი, პარლამენტის მიერ გამოცემული კანონი. ამრიგად სუვერენის სახელი ეკუთვნის ერს და შემდეგ შეზღუდული სახით პარლამენტს“*⁸¹. საკონსტიტუციო კომისიის კონცეპტუალური ხედვა ძირითადად ეფუძნება ჟან ჟაკ რუსოს თეორიას, რომლის

⁷⁹ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა, 1833, ფონ. 182, ფურც. 54.

⁸⁰ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921, 16.

⁸¹ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა, 1833, ფონ. 182, ფურც. 54.

მიხედვით, საკანონმდებლო ხელისუფლება ეკუთვნის ხალხს და ეს ასე უნდა იყოს. აღმასრულებელი ხელისუფლება შეუძლებელია ეკუთვნოდეს მთელ საზოგადოებას, როგორც კანონმდებელს ანუ სუვერენს, ვინაიდან ეს ხელისუფლება მხოლოდ კერძო აქტებში ვლინდება, რაც კანონები არ გახლავთ და, მაშასადამე, არც სუვერენის ქმედებათა სფეროს ეკუთვნის, სუვერენის ნებისმიერი ქმედების აქტი მხოლოდ კანონია⁸².

პარლამენტის უზენაესობის საკითხს შეეხო პროფ. შაცკი. მისი აზრით, საქართველოს კონსტიტუციის პროექტით გათვალისწინებული პარლამენტი არ არის უზენაესი ორგანო და იგი შეზღუდულია განსაკუთრებული კონსტიტუციური სახალხო მექანიზმით, როგორიცაა რეფერენდუმი: *„ქართული კონსტიტუციის მიხედვით პარლამენტი ყოვლისშემძლეა. არა, ეს ასე არ არის. საქართველოს პარლამენტი, ძალიან ფართო უფლებამოსილების მქონეც კი, პრინციპულად განსხვავდება ინგლისის ყოვლისშემძლე პარლამენტისაგან, რომელსაც ერთი ინგლისელი იურისტის ხატოვანი გამოთქმისა არ იყოს: „ყველაფრის გაკეთება შეუძლია, გარდა იმისა, რომ ქალს კაცად ვერ გადააქცევს და კაცს – ქალად“⁸³.*

პარლამენტის უზენაესობის შეზღუდვებს ითვალისწინებდა საფრანგეთის 1791 წლის კონსტიტუცია. პარლამენტი არ იყო, როგორც ყოვლისშემძლე ორგანო და შეიზღუდა პირველი თავის მე-3 მუხლის ძალით: *„საკანონმდებლო ხელისუფლებას არ შეუძლია გამოსცეს ისეთი კანონი, რომელიც ზიანს მიაყენებს ბუნებრივ და მოქალაქეობრივ უფლებებს და ან ხელს შეუშლის ამ უფლებათა განხორციელებას“⁸⁴.* საქართველოს პირველი კონსტიტუციის მე-8 მუხლი იმეორებს საფრანგეთის კონსტიტუციის აღნიშნულ დებულებას საკანონმდებლო ორგანოს შეზღუდვის შესახებ და კონსტიტუციას აღიარებს, როგორც უზენაეს კანონს, რომელიც პარლამენტს

⁸² Jean-Jacques Rousseau, Vom Gesellschaftsvertrag, Stuttgart, S. 63.

⁸³ Б йикцаIII. Конституция Грузии, глава II, „Слово,“ 1920 г. 10 декабря.

⁸⁴ Les Constitutions de la France depuis 1789, Garnier-Flammarion, 1979, Paris, P. 36.

უკრძალავდა ისეთი აქტის გამოცემას, რომელიც ანტიკონსტიტუციური იქნებოდა⁸⁵. მსგავსი კონსტიტუციური პრინციპების შემოღება ხელს უწყობდა პარლამენტის, როგორც დამოუკიდებელი ინსტიტუტის მიერ ხელისუფლების ბოროტად გამოყენებისთვის ხელის შეშლას.

4. პარლამენტის უწყვეტობის პრინციპი

სახელმწიფო ხელისუფლების ერთიანობის პრინციპიდან გამომდინარეობს ხელისუფლების უწყვეტობა. სახელმწიფო სისტემის ეფექტური მუშაობა მოითხოვს ხელისუფლების ცალკეული შტო იყოს უწყვეტ რეჟიმში და განახორციელოს თავისი ფუნქციები. სწორედ ამიტომ, კონსტიტუციითა უმრავლესობა განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს პარლამენტისა და მთავრობის სხდომების მოწვევისა და დახურვის საკითხებს. მაშინაც კი, როდესაც გარკვეული მიზეზით შეწყვეტილია ხელისუფლების მუშაობა (პარლამენტის დათხოვნა, თვითდაშლა, მთავრობის გადაყენება), აუცილებელია სულ მოკლე ვადებში ძველმა ან ახალად არჩეულმა ხელისუფლებამ (პარლამენტი, მთავრობა) თავისი ფუნქციების შესრულება დროულად დაიწყოს, ვინაიდან, მათ ფუნქციებს სხვა ვერ შესრულებს. კონსტიტუციონალისტი შაიო ამბობს, რომ თუ პარლამენტი თავის მუშაობას ვერ შეასრულებს, იგი მაინც უნდა შეიკრიბოს, რადგან ვერცერთი სხვა ინსტიტუტი მის მოვალეობებსა და პასუხისმგებლობებს ვერ შეასრულებს⁸⁶.

პარლამენტის უწყვეტობის პრინციპი უპირისპირდება სახელმწიფო ხელისუფლების წონასწორობის ისეთ მექანიზმს, როგორიცაა პარლამენტის დათხოვნა. თუმცა უწყვეტობა არ ნიშნავს იმას, რომ პარლამენტის დროებით მუშაობის შეჩერება ან შეწყვეტა არ შეიძლება. ასეთ შემთხვევაში, მათ შორის დათხოვნის დროს, ძველი პარლამენტის შემადგენლობა აგრძელებს მუშაობას და ახორციელებს თავის უფლებამოსილებას ახალი შემადგენლობის უფლებამოსილების

⁸⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921, 7.

⁸⁶ შაიო ა., დასახ. ნაშრ., 152.

დადასტურებამდე. სამწუხაროა, რომ ეს რეალობა პირველი კონსტიტუციის ავტორებმა არ გაითვალისწინეს. მათი აზრით, გარკვეული ვადით პარლამენტის დათხოვნა გამოიწვევდა ქვეყნის დარჩენას ხელისუფლების გარეშე.

პირველი კონსტიტუციის საპარლამენტო მართველობის ერთ-ერთი თავისებურება მდგომარეობს იმაში, რომ აქ არ არის გათვალისწინებული პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტი. შეიძლება დაისვას ლოგიკური კითხვა: ეს იყო პროექტის შემუშავებელთა კონცეპტუალური ხედვის ნაყოფი თუ მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკული გამოცდილების ასახვის მცდელობა? ამ კითხვაზე პასუხის გაცემა შეიძლება მხოლოდ ქვევით მოცემული მსჯელობის ბოლოს.

4.1 პარლამენტის დათხოვნა

მიუხედავად იმისა, რომ დასავლეთის სახელმწიფოებში პარლამენტი, XVIII საუკუნიდან, ითვლებოდა უზენაეს და სუვერენულ ორგანოდ, საპარლამენტო სისტემებში საკანონმდებლო ხელისუფლებისადმი უნდობლობის მომენტი მაინც არსებობდა. სწორედ პარლამენტის ხელისუფლების შეზღუდვას ითვალისწინებდა დათხოვნის ინსტიტუტი.

აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ პარლამენტის დათხოვნა პირდაპირ იყო დაკავშირებული სახალხო სუვერენიტეტის იდეასთან. საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის ავტორების აზრით, დათხოვნა ანუ პარლამენტის დაშლა, როცა სახალხო სუვერენიტეტი ეკუთვნის ხალხს და პარლამენტის და ზოგადად ხელისუფლების წყარო არის ხალხი, დაუშვებელია.

ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციის შემმუშავებელი კონვენტის წევრებმა უარი უთხრეს დათხოვნის ინსტიტუტს, როგორც საშუალებას საკანონმდებლო ხელისუფლების ბოროტების წინააღმდეგ, ვინაიდან მას შეეძლო დაერღვია წონასწორობა სახელმწიფოებრივი ხელისუფლების სამ შტოს შორის და გამოეწვია სახელმწიფოებრივი

მართველობის სისტემაში პოლიტიკური კრიზისები⁸⁷. განუწყვეტელობის დოგმას მისდევს ამერიკული მოდელი, ანუ ხელისუფლებაცანაწილებული დემოკრატია⁸⁸.

პარლამენტის მოქმედების განუწყვეტელობის იდეა ძირითადად ფრანგული მოდელის გავლენით აღმოცენდა, რომელიც სახალხო სუვერენიტეტიდან გამომდინარეობს. ამ იდეის თანახმად, პარლამენტში წარმოდგენილი ხალხი თავის თავზე არავითარ ბატონს არ უნდა სცნობდეს, ის თვით უნდა იყოს თავის თავის ბატონი და ამიტომ საკანონმდებლო ხელისუფლებამ საკუთარი ნების თანახმად უნდა გადაწყვიტოს, თუ როდის უნდა შეიკრიბოს მისი წევრები⁸⁹.

პარლამენტის უწყვეტობასა და მისი დათხოვნის დაუშვებლობას უფრო მეტად ამყარებდა იმ პერიოდის პოლიტიკურ-სამართლებრივი იდეები. აღსანიშნავია ფრანგი დეპუტატის ბერტაუდის გამოსვლა პარლამენტში, რომელმაც დათხოვნის (გაშვების) უფლება სამეფო ხელისუფლების პრეროგატივად აღიარა, რომელსაც საერთო არ ჰქონდა დემოკრატიულ ღირებულებებთან: *„უპასუხისმგებლობა და დათხოვნის უფლება არის მეფური უფლების ნაწილი. მე ისინი კარგად მესმის, თუ სახელმწიფოებრივი სუვერენიტეტი თავის გამოხატვას დინასტიაში ჰპოვებს... მაგრამ პრინციპში არ შეიძლება გამეგო, როგორ შეიძლება დემოკრატია შეეგუოს დათხოვნის უფლებას“*⁹⁰. 1788 წელს დეპუტატმა ტემითამ საფრანგეთის ნაციონალური კრების წინაშე გაილაშქრა დათხოვნის წინააღმდეგ. იგი მიუთითებდა: *„მე არ ვიცი როგორ შეიძლება ერთ პიროვნებას მიეცეთ ასეთი ფართო ძალაუფლება მხოლოდ იმიტომ, რომ პარლამენტის წევრები არ ეთანხმებიან მეფის მოსაზრებას. ეს უკანასკნელი კი გაანადგურებს მათ, ვისაც ერი ჩათვლის არჩევის ღირსად და შეწყვეტს დეპუტატების მოღვაწეობას მათი უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე“*⁹¹.

⁸⁷ Hatschek, Das Recht der modernen Demokratie, S. 46.

⁸⁸ იქვე, 111.

⁸⁹ იქვე.

⁹⁰ იქვე, 92.

⁹¹ йикцаIII, Конституция Грузии, глава V, „Слово“, 1920 г. 14 Января.

საფრანგეთის 1875 წლის საკონსტიტუციო კანონების შემუშავების დროს პარლამენტის დათხოვნასთან დაკავშირებით, გამოითქვა მოსაზრება: რესპუბლიკური კონსტიტუციები ყოველთვის აღიარებდნენ, რომ სახალხო სუვერენიტეტის რწმუნებულობანი კრებების ხელში არის, ისინი განუწყვეტელნი არიან და მხოლოდ მათ ეკუთვნით უფლება გადადონ ან გააგრძელონ თავიანთი სხდომები⁹².

პარლამენტის განუწყვეტელობისა და მუდმივობის იდეით იყვნენ გამსჭვალულნი საფრანგეთის 1791 (იხ. პირველი თავის მე-5 მუხლი)⁹³, 1793 (იხ. 39-ე მუხლი)⁹⁴ და 1848 წლის კონსტიტუციები (იხ. 32-ე მუხლი)⁹⁵. საფრანგეთის 1875 წლის აქტი, პირიქით, აღმასრულებელ ხელისუფლებას უფლებას აძლევდა დაეთხოვა პარლამენტი⁹⁶. 1875 წლიდან უკვე პრეზიდენტს ჰქონდა დეპუტატთა პალატის დათხოვნის უფლება მხოლოდ სენატთან შეთანხმებით (იხ. 25 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის მე-5 მუხლი)⁹⁷. უფრო ადრე, პარლამენტის დათხოვნა აიკრძალა ინგლისში და ეს იყო 1640 წლის კონსტიტუციური აქტით გრძელვადიანი პარლამენტის შესახებ⁹⁸. 1653 წლის 16 დეკემბერს კრომველმა ინგლისში მიიღო კონსტიტუციური აქტი, რომლის მე-8 მუხლი პარლამენტს უფლებას აძლევდა მოეხდინა თვითდაშლა⁹⁹.

ამომრჩევლის ან საარჩევნო კორპუსის მიერ დეპუტატის უკან გამოწვევა ზოგადად დათხოვნის ერთ-ერთი ფორმაა. მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმისათვის ცნობილია პარლამენტის დათხოვნის სხვადასხვა ფორმები, მათ შორის, როგორც

⁹² Hatschek, Das Recht der modernen Demokratie, S. 111.

⁹³ Les Constitutions de la France depuis 1789, Garnier-Flammarion, 1979, Paris, P. 36.

⁹⁴ იქვე, 85.

⁹⁵ Les Constitutions de la France depuis 1789, Garnier-Flammarion, 1979, Paris, P. 267.

⁹⁶ Hatschek, Das Recht der modernen Demokratie, S. 47.

⁹⁷ Les Constitutions de la France depuis 1789, Garnier-Flammarion, 1979, Paris, P. 332.

⁹⁸ ინგლისის 1640 წლის აქტი: <http://www.archontology.org/2012> წელი.

⁹⁹ ინგლისის 1653 წლის აქტი: <http://en.wikisource.org/2012> წელი.

მთლიანი საკანონმდებლო ორგანოს, ისე, ცალკეული დეპუტატის უკან გამოწვევის ინსტიტუტი. ინდივიდუალური გამოწვევის უფლება პირველად ამერიკის ზოგიერთ შტატში შემოიღეს, 1903 წლიდან კი ეს მოქმედებს ღოს-ანჟელესში და ეს იყო ხალხის მიერ დეპუტატის უკან გამოწვევა, საარჩევნო კორპუსის მიერ მთელი საკანონმდებლო ორგანოს დათხოვნა არსებობდა შვეიცარიის ზოგიერთ კანტონში: არაგაუში, ბაზელში, ბერნში და ლიუცერნში¹⁰⁰. მაგალითად, ბერნის 1893 წლის 4 ივნისის კონსტიტუციის 22-ე მუხლში განმტკიცებული იყო, რომ „საგანგებო შემთხვევაში შეიძლება მოხდეს სრული გადახალისება დიდი საბჭოსი, თუ ეს დადგენილი იქნება სახალხო კენჭისყრით. ასეთი ხმის მიცემა უნდა დაინიშნოს დიდი საბჭოს მიერ, თუ ამას მოითხოვს 12. 000 მოქალაქე, რომელთაც ხმის უფლება აქვთ და ამასთან ეს უნდა მოხდეს კანონით დამტკიცებული ფორმით“¹⁰¹.

საარჩევნო კორპუსის მიერ უკან გამოწვევის უფლება საფრანგეთში დეპუტატთა პალატის წინაშე განსახილველად დაისვა 1896 წელს¹⁰². ეს უფლება გამომდინარეობს რუსოს თეორიიდან, რომლის მიხედვით, ხალხს მაინც რჩება უზენაესი ხელისუფლება, რომ გააუქმოს ან შეცვალოს საკანონმდებლო ორგანო, როგორც კი ჩათვლის, რომ ამ უკანასკნელმა გამოცხადებული ნდობა არ გაამართლა¹⁰³.

საქართველოს სოციალ-რევოლუციონერთა კონსტიტუციის პროექტის 42-ე მუხლი სწორედ ხალხის მიერ პარლამენტის უკან გამოწვევას ითვალისწინებდა: „სახალხო საბჭო (პარლამენტი) ვადის გასვლამდე ხელახლა უნდა იქნეს არჩეული, თუ ამას მოითხოვს ამომრჩეველთა ნახევარი“¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Hatschek, Das Recht der modernen Demokratie, S. 91.

¹⁰¹ იქვე, 26.

¹⁰² იქვე, 94.

¹⁰³ შაიოს ა., დასახ. ნაშრ., 149.

¹⁰⁴ კონსტიტუციის პროექტი, სეა, ფონ. 1833, საქ. 728. ფურც. 99.

4.2. პარლამენტის უწყვეტობა

პარლამენტის უწყვეტობას ახასიათებს რამდენიმე ძირითადი პრინციპი: პარლამენტის მუშაობა გრძელდება ერთი არჩევებიდან მეორე არჩევებამდე, პარლამენტის საქმიანობა (სხდომები) შეიძლება დროებით შეწყვეტილ იქნეს მხოლოდ საკუთარი დადგენილებით და ამ პერიოდში მის მაგივრობას სწევს კომიტეტი, პრეზიდიუმი ან ბიურო¹⁰⁵.

პირველი რესპუბლიკის პერიოდში არ არსებობდა ხელისუფლების სხვადასხვა ძალაუფლების მქონე შტოებს შორის ურთიერთობების მომწესრიგებელი ნორმატიული აქტი. საქართველოს პარლამენტი (ეროვნული საბჭო) ითვლებოდა დროებით ორგანოდ. ხელისუფლების წარმომადგენლები იზიარებდნენ პარლამენტის უწყვეტობის ევროპულ ტენდენციას. ამის საიდუმლოდ შეიძლება მოვიყვანოთ მაგალითი საქართველოს სახელმწიფოებრივი ცხოვრებიდან, როდესაც საქართველოს მთავრობამ 1919 წელს დროებით შეაჩერა პარლამენტის მუშაობა, რომლის უფლება მას არ ჰქონდა.

მთავრობის 1919 წლის 30 იანვრის სხდომის ჟურნალის ამონაწერი შემდეგი შინაარსისაა: „*პარლამენტის მოქმედება შეჩერებულ იქნეს 31 იანვრიდან; პარლამენტი კარგავს თავის უფლებებს დღიდან დამფუძნებელი კრების წევრთა არჩევისა*“¹⁰⁶. მთავრობის ამ გადაწყვეტილებას წინ აღუდგა საქართველოს პარლამენტის პრეზიდიუმი და უარყო ეს დადგენილება, რის შემდეგ პარლამენტმა თავისი საქმიანობა საკუთარი გადაწყვეტილებით შეაჩერა¹⁰⁷. პრეზიდიუმის ეს გადაწყვეტილება მიღებულ იქნა დადგენილების სახით¹⁰⁸.

1919 წლის 2 აგვისტოს დამფუძნებელი კრების საქმიანობა დროებით შეჩერებულ იქნა. კრება გავიდა „*საზაფხულო არდადეგებზე*“. დადგენილებაში ნათქვამი იყო: „ა) დამფუძნებელი კრების მოქმედება დროებით შეწყვეტილ იქნეს ამა 1919

¹⁰⁵ Hatschek, Das Recht der modernen Demokratie, S. 114.

¹⁰⁶ სეა, ფონ. 1836, აღწ. 1, საქ. 403, ფურც. 3.

¹⁰⁷ სეა, ფონ. 1836, აღწ. 1, საქ. 403, ფურც. 3.

¹⁰⁸ კმგკ, 1919 წ.; 12 მარტი; № 5; პირველი ნაწილი; გვ. 84.

წლის აგვისტოს 3-დან თვენახევრით; ბ) დამფუძნებელი კრების პირველი შემდეგი სხდომა დანიშნულ იქნას პარასკევს, ამა წლის სექტემბრის 19-ს, შუადღის 12 საათზე; გ) დამფუძნებელი კრების პრეზიდიუმს უფლება მიეცეს, რომელსავე განსაკუთრებულ გარემოების გამო, -თუ საჭაროდ ცნობს, მოიწვიოს დამფუძნებელი კრება მოქმედებისათვის მეორე მუხლში აღნიშნული ვადის გასვლამდისაც¹⁰⁹.

პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივი გამოცდილება მიგვანიშნებს, რომ პარლამენტის უწყვეტობის პრინციპიდან გამომდინარე, პარლამენტის თვითდაშლა ან დათხოვნა არ შეიძლებოდა. პარლამენტის მოწვევის უფლებამოსილებით მხოლოდ პრეზიდიუმი აღიჭურვა. პირველი კონსტიტუციის პროექტში ეს პრაქტიკა აისახა.

კომისიის სანიმუშო პროექტის მე-16 ქვეპუნქტით, გათვალისწინებული იყო პარლამენტის უწყვეტობის პრინციპი: „პარლამენტის სესია იკრიბება ყოველ წელიწადს ნოემბრის პირველ სამშაბათს. განსაკუთრებულ შემთხვევაში მისი მოწვევის უფლება აქვს მთავრობას ან პარლამენტის პრეზიდიუმს. პარლამენტის შეკრება სავალდებულოა, თუ მას დეპუტატთა ერთი მეოთხედი დაესწრო“¹¹⁰.

1920 წელს გამოცემულ პროექტში აღნიშნული დებულება შეცვლილია და პარლამენტის შეკრების დღედ მოხსენიებულია ნოემბრის პირველი კვირა დღე¹¹¹. ეს იმას ნიშნავს, რომ ნოემბრის პირველი კვირა დღიდან შემდგომი ნოემბრის კვირა დღემდე პარლამენტი ითვლებოდა მუდმივად და უწყვეტად. კომისია დაინტერესებული იყო არა ყოველწლიური სესიების განახლებით, არამედ პარლამენტის ახალი შემადგენლობის მოწვევით. აი, რა წერია კომენტარებში: „ახალი პარლამენტი თვითონ იკრიბება სამი წლის შემდეგ ნოემბრის პირველ კვირა

¹⁰⁹ სეა, ფონ. 1833, აღწ. 1, საქ. 8, ფურც. 11.

¹¹⁰ სანიმუშო პროექტი, სეა, ფონ. 1836, საქ. 420, ფურც. 112-115.

¹¹¹ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, თბ., 1920, 21.

დღეს. აქედან გამომდინარეობს, რომ ამავე დღეს უნდა დამთავრდეს ძველი პარლამენტის უფლება-მოვალეობები¹¹².

კონსტიტუციის ნაჩქარევ დამტკიცებას უნდა დაბრალდეს ყოველ წელს პარლამენტის პირველი სესიის მოწვევის გათვალისწინება. კომისიის პროექტები და არც დამტკიცებული კონსტიტუცია არაფერს ამბობს იმაზე, ნოემბრის პირველ კვირა დღემდე თუ როდის უნდა ჩატარებულიყო ახალი არჩევნები. სავარაუდოდ, უნდა ყოფილიყო არჩევნებისათვის საჭირო გონივრული ვადა განსაზღვრული მხოლოდ მიმდინარე კანონმდებლობით. ამ მოსაზრების საილუსტრაციოდ მოვიყვანოთ თეზისებიდან ამონარიდს: „*ლოგიკური აზრის მიხედვით, იგულისხმება, რომ არჩევნები ხდება ნოემბრის პირველ კვირამდე იმდენი დღით ადრე მაინც, რომ დეპუტატებმა მოასწორონ დედაქალაქში ჩასვლა*“¹¹³. რაუდენ არსენიძის წინადადებით, სანიმუშო პროექტის მე-16 პუნქტში შევიდა შესწორება იმასთან დაკავშირებით, რომ არჩევნები ინიშნებოდა შემოდგომაზე ისეთი ანგარიშით, რომ ახლად არჩეულები დაესწრნენ სესიის პირველ დღეს¹¹⁴. ეს შესაწორება უცვლელად აისახა კონსტიტუციაში. სანიმუშო პროექტის მე-17 პუნქტით, პარლამენტის სესიის შეწყვეტა შეიძლებოდა წელიწადში არაუმეტეს 4 თვისა¹¹⁵. აღნიშნული ვადა 1920 წლის პროექტით შეიცვალა და 5 თვემდე გაიზარდა¹¹⁶. სოციალ-რევოლუციონერების პროექტის 38-ე მუხლის მიხედვით, პარლამენტის შეწყვეტა დასაშვები იყო არაუმეტეს 3 თვისა წელიწადში.¹¹⁷ გარკვეული მიზეზების გამო უკვე პირველი კონსტიტუციის საბოლოო ვარიანტის 62-ე მუხლიდან ამოღებულ იქნა პარლამენტის მუშაობის დროებით

¹¹² კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა, სეა, ფონ. 1833, საქ. 182, ფურც. 57.

¹¹³ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა, სეა, ფონ. 1833, საქ. 182, ფურც. 57.

¹¹⁴ სეა, ფონ. 1833, საქ. 180, ფურც. 216.

¹¹⁵ სანიმუშო პროექტი, სეა, ფონ. 1836, საქ. 420, ფურც. 112-115.

¹¹⁶ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, თბ., 1920, 21.

¹¹⁷ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, სეა; ფონდი 1833; საქმე 728; ფურცელი 97,

შეწყვეტის ვადები¹¹⁸. პარლამენტის საქმიანობის შეჩერების უფლება მხოლოდ პარლამენტს ჰქონდა. თუმცა კონსტიტუციით არ იყო განსაზღვრული თუ ვის უნდა გაეწია მისი მაგივრობა ამ პერიოდში. ამ საკითხზე საფრანგეთში 1872 წლის 15 თებერვალს მიღებულ იქნა სპეციალური კანონი პარლამენტის დათხოვნის შემთხვევაში მისი უფლებამონაცვლეობის შესახებ. კანონის ძალით უნდა შეეკრებილიყო დეპარტამენტის გენერალური საბჭოები და თითოეული საბჭოდან უნდა აერჩიათ ორ ორი დელეგატი დროებითი კრებისათვის, რომელშიც უნდა შესულიყვნენ დათხოვნილი პარლამენტის წევრები. დროებითი კრება ახორციელებდა სრულ საკანონმდებლო უფლებამოსილებას¹¹⁹.

აღნიშნულ საკითხს საკონსტიტუციო კომისიამ შემდეგი განმარტება მისცა: „ახალი პარლამენტის შეკრებამდე, რომლისთვისაც კანონით, არის ვადა განსაზღვრული, ძველი პარლამენტი არ კარგავს თავის უფლებას. იგი შეიძლება აქტიურად არ მუშაობდეს, სესია შეიძლება მისი შეწყვეტილი იქნეს, მაგრამ უფლება მისი განუწყვეტელია. არ არის ისეთი დრო, როდესაც პარლამენტი არ არსებობდეს, ამრიგად იცვლება პარლამენტის შემადგენლობა ახალი არჩევნების საშუალებით, მაგრამ მისი მოქმედება მუდმივია“¹²⁰. კონსტიტუციის 62-ე მუხლის ძირითადი არსი იმაში მდგომარეობს, რომ იგი არის სუვერენული ბატონი ქვეყნისა და არც თვითონ ითხოვს თავის თავს და არც სხვა რომელიმე ძალას აქვს უფლება მისი დათხოვნის.

პროფ. ბორის შაცკი თავის წერილებში ვრცლად შეეხო პარლამენტის დათხოვნის საკითხს საქართველოს კონსტიტუციის პროექტთან მიმართებაში და გამოთქვა მეტად საინტერესო მოსაზრებები. მისი შეხედულებით, კონსტიტუციის პროექტის ავტორები სარგებლობდნენ მოძველებული იდეებით პარლამენტის უზენაესობისა და მისი უწყვეტობის, დათხოვნის

¹¹⁸ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921, 18,

¹¹⁹ Hatschek, Das Recht der modernen Demokratie, S. 93.

¹²⁰ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა, სეა, ფონ. 1833, საქ. 182, ფურც. 57.

დაუშვებლობის შესახებ. იგი წერდა, რომ კონსტიტუციის პროექტისათვის უცნობია პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტი. იგი მოლიანად დგას მოძველებულ თვალსაზრისზე, რომ თითქოს დეპუტატები არ შეიძლება იყვნენ დამოკიდებულნი თავიანთ ამომრჩეველებზე და, რომ სამი წლის მანძილზე საქართველოს პარლამენტის დეპუტატები არავითარ გარემოებაში არ კარგავენ თავიანთ უფლებამოსილებებს¹²¹. მისი აზრით, ამგვარი კონცეპტუალური ხედვა ეწინააღმდეგება დემოკრატიზმის პრინციპებს და სრულიად ანადგურებს ერის მიერ თავისუფალი სიტყვის გამოხატვის შესაძლებლობას. შაცკი მიიჩნევს, რომ პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობა სრულიად აუცილებელია სახელმწიფოს სწორად ფუნქციონირების მექანიზმის უზრუნველსაყოფად¹²².

პარლამენტის დათხოვნები შეიძლება იყოს დემოკრატიული და ანტიდემოკრატიული¹²³. შაცკის მოყავს მაგალითები მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკიდან ანტიდემოკრატიული დათხოვნების შესახებ, რომელსაც ატარებდა კარლ I ინგლისში, როცა იგი დეპუტატებს კარისკენ მიუთითებდა, როცა საფრანგეთის მეფეები ტყუილუბრალოდ შლიდნენ გენერალურ შტატებს, როცა კარლ მეათემ 1830 წელს პირველი სხდომის დაწყებამდე „მათრახი გაარტყა სახეში საზოგადოებრივ აზრს“, როცა გერმანიის იმპერატორი თავისი რკინის კანცლერის მეშვეობით ლაპარაკობდა იმ ერთგულების დაკარგვაზე, რომელიც ბისმარკმა იგრძნო დეპუტატებისადმი, როცა უხეშად გაყარეს რუსეთის სახელმწიფო დუმა და სხვა.¹²⁴ მაგრამ შაცკი დემოკრატიულ და, ამავე დროს, სასარგებლოს უწოდებს იმ დათხოვნებს, რომელიც აღმოცენდება მთავრობებსა და პარლამენტებს, ან ხალხსა და პარლამენტებს შორის კონფლიქტების დროს. ასეთმა დათხოვნებმა, მისი აზრით, შეიძლება ითამაშოს კეთილშობილური როლი ხელისუფლების ცალკეული შტოების ურთიერთობებში. შაცკი მიიჩნევდა, რომ

¹²¹ Б йикцаШ. Конституция Грузии, глава IV, „Слово“ 1920 г. 24 декабря.

¹²² Б йикцаШ. Конституция Грузии, глава VI, „Слово“, 1920 г. 19 Января.

¹²³ Б йикцаШ. Конституция Грузии, глава V, „Слово“, 1920 г. 14 Января.

¹²⁴ იქვე.

დათხოვნის ინსტიტუტი სასარგებლო იქნებოდა იმ ტიპის საპარლამენტო სახელმწიფოებში, რომელთაც საქართველო მიეკუთვნება. ასეთ ქვეყნებში პარლამენტი წარმოადგენს აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების კონცენტრირებას¹²⁵.

საკონსტიტუციო კომისია სრულიად გამორიცხავდა პოლიტიკურ კონფლიქტებს პარლამენტსა და მთავრობას შორის, ვინაიდან მთავრობა, მათი აზრით, გამომდინარეობს საკანონმდებლო ხელისუფლებიდან, იგი წარმოადგენს კოლეგიალურ ორგანოს, რომლის პოლიტიკური პროგრამა შეთანხმებულია საპარლამენტო უმრავლესობასთან და მთავრობის წევრთა უმეტესობა აირჩევა საკანონმდებლო ორგანოს შემადგენლობიდან, შესაბამისად ასეთ მოდელში ნაკლებია მთავრობისა და პარლამენტის პოლიტიკური კონფლიქტები, რაც არ მოითხოვს დათხოვნის ინსტიტუტის შემოღების აუცილებლობას. დასაშვებია პარლამენტის მხრიდან უნდობლობის გამოცხადება მთავრობის მიმართ, თუმცა მთავრობა იგივე უფლებას პარლამენტის წინააღმდეგ ვერ გამოიყენებს.

კომისიამ დათხოვნის ინსტიტუტი უარყო ორი ძირითადი საფუძვლის გამო: არ არსებობს დათხოვნის აუცილებლობა იქ, სადაც პარლამენტის მოქმედების ვადა ისედაც მცირეა და ეს არის 3 წელი, ამ პერიოდში არ შეიძლება პარლამენტი და ხალხი ისე დაშორდნენ, რომ მან გამოიწვიოს პარლამენტის დაშლა. მეორე არგუმენტის მიხედვით, პარლამენტის დათხოვნა გამოიწვევდა მის მაღლა მდგომი ორგანოს ან თანამდებობის პირის დაწესებას და, კომისიის აზრით, ეს იყო პრეზიდენტი, რაც შეზღუდავდა პარლამენტის უზენაესობას¹²⁶.

საკონსტიტუციო კომისია მაინც არ გამორიცხავდა მომავალში ხალხსა და პარლამენტს შორის კონფლიქტებს, ასეთ დროს თვითონ ხალხს უნდა მოეხდინა დეკრეტით, რეფერენდუმზე პარლამენტის დათხოვნა. თეზისებში ვკითხულობთ: „და თუ მაინცდამაინც მოხდა დაშორება

¹²⁵ Б ййкцаШ. Конституция Грузии, глава V, „Слово“, 1920 г. 14 Января.

¹²⁶ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა, ფონ. 1833, საქ. 182, ფურც. 57.

ხალხისა და პარლამენტის, ჩვენი კონსტიტუციის მიხედვით, არის მხოლოდ ერთი გამოსავალი – ესაა რეფერენდუმით პარლამენტის დათხოვნა¹²⁷. თუმცა, ჩვენი აზრით, მომავალში ამგვარი უფლების გამოყენება პირდაპირ კონსტიტუციის 62-ე მუხლის წინააღმდეგი იქნებოდა, რომელიც ითვალისწინებდა პარლამენტის მუშაობის დროებით შეწყვეტას მხოლოდ პარლამენტის გადაწყვეტილებით¹²⁸. საბოლოოდ, მსგავსი დებულება კონსტიტუციურ დონეზე არ ყოფილა გათვალისწინებული. მართალია, ხალხის მიერ პარლამენტის უკან გამოწვევის შესაძლებლობა მითითებულია კონსტიტუციის პროექტის თეზისებში, მაგრამ ასეთი უფლების არსებობისათვის არ არის საკმარისი მხოლოდ ნორმის კომენტირება, რაც თავისთავად ბუნდოვანია. პროექტში რეფერენდუმის გათვალისწინება არ გულისხმობდა იმთავითვე პარლამენტის დასაშლელად მის გამოყენებას, ამისთვის საჭირო იყო კონსტიტუციაში მკაფიო ჩანაწერის გაკეთება.

ბორის შაცკი შეეხო კონფლიქტებს პარლამენტსა და ხალხს შორის, ასეთ შემთხვევაში პარლამენტის დათხოვნა აღადგენს წონასწორობას¹²⁹. შაცკი მიესალმებოდა თუ კონსტიტუციის პროექტში, ბერნის კონსტიტუციის მსგავსად, გათვალისწინებული იქნებოდა პარლამენტის დათხოვნა ხალხის მიერ: „თუ საქართველოს კონსტიტუცია დაუშვებს სახალხო ხმის მიცემას გარკვეულ საკანონმდებლო საკითხებზე, მითუმეტეს მნიშვნელოვანია ხალხის უფლება შეეძლოს მას უკვე არჩეული დეპუტატების გაწვევა“¹³⁰.

აღბათ უფრო დემოკრატიულობით გამოირჩეოდა სოციალ-რევოლუცინერთა კონსტიტუციის პროექტი, რომელიც ითვალისწინებდა პარლამენტის დათხოვნას ვადის გასვლამდე ამომრჩეველთა ნახევრის მიერ¹³¹. ახალი კონსტიტუციებიდან პარლამენტების დათხოვნები გათვალისწინებული იყო

¹²⁷ იქვე.

¹²⁸ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921, 18.

¹²⁹ Конституция Грузии, глава VI, “Слово”, 1921 г. 19 января.

¹³⁰ იქვე.

¹³¹ სრფ-ს კონსტიტუციის პროექტი, სეა, ფონ. 1833, საქ. 728, ფურც. 99.

ვაიმარისა და ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციებით. გერმანიის კონსტიტუციის 25-ე მუხლით პრეზიდენტს უფლება ჰქონდა დაეთხოვა რაიხსტაგი ერთი და იგივე მიზეზით მხოლოდ ერთხელ¹³². ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის 31-ე მუხლის ძალით, პრეზიდენტს უფლება ენიჭებოდა დაეთხოვა ორივე პალატა¹³³.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციამ დათხოვნის ინსტიტუტის უარყოფით კიდევ ერთხელ გაუსვა ხაზი პარლამენტის სუვერენობასა და უზენაესობას. ჩვენ ვეთანხმებით პროფ. შაცკის მოსაზრებას, რომ კონსტიტუციის პროექტის ავტორები მოექცნენ ძველი იდეების გავლენის ქვეშ, რომ თითქოს არ შეიძლებოდა ხალხის მიერ არჩეული პარლამენტის დათხოვნა. მიგვაჩნია, რომ კონსტიტუციამ გადაუხვია საპარლამენტო რეჟიმისათვის დამახასიათებელ კონსტიტუციურ პრინციპებს. ამით, ვფიქრობთ, დაირღვა ხელისუფლებათა წონასწორობის კონსტიტუციური მოდელი, რაც მნიშვნელოვანია მმართველობის დემოკრატიული რეჟიმებისათვის.

შეჯამება

პირველი კონსტიტუცია ხელისუფლების განაწილების თვალსაზრისით იზიარებს პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივი ცხოვრების გამოცდილებას. ამ პერიოდში ხელისუფლების განაწილება, როგორც ასეთი, არ ყოფილა მიღებული, პირველ ყოვლისა, მთავრობის თავმჯდომარე ითავსებდა სახელმწიფოს მეთაურის გარკვეულ ფუნქციას, ხელისუფლების სისტემაში უფლებრივად დომინირებდა პარლამენტი, მთავრობას ირჩევდა საკანონმდებლო ხელისუფლება და ამ უკანასკნელის წინაშე იყო პასუხისმგებელი. მმართველობის საპარლამენტო მოდელის ამ თავისებურებამ საქართველოში გაამართლა სამი წელი, ჩვენ სისტემის არაუფექტურობას ან ქმედითუვნარობას ვერ დავაბრალებთ ხელისუფლების დამხობას, ეს იყო შედეგი უცხო ქვეყნის მიერ

¹³² Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919, Leipzig, 1919, 11.

¹³³ La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, 28.

ძალადობრივი გზით სუვერენიტეტის დამხობისა. როგორ შეიძლება ხელისუფლების განაწილებაზე საუბარი, მაშინ, როდესაც არ არსებობდა ნეიტრალური პოლიტიკური ფიგურა პრეზიდენტის სახით.

პირველ კონსტიტუციაში ხელისუფლების განაწილების რეალური არ არსებობა განპირობებული იყო არა მონტესკიეს თეორიის უცოდინრობით, არამედ სულ სხვა მიზეზით. თუმცა მაინც კონსტიტუცია გულგრილი არ დარჩენილა მონტესკიესეული ხელისუფლების განაწილების, როგორც კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური დოქტრინის მიმართ. კანონმდებლობა ეკუთვნოდა პარლამენტს, ხოლო უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფლება მთავრობას. თუმცა პარლამენტი მაინც ინარჩუნებს დომინირებულ მდგომარეობას და ძალაუფლების კონცენტრაციას მის ხელისუფლებაში. მთავრობა პარლამენტს ემორჩილება და მისგან გამომდინარეობს. სწორედ ამის გამო, შეიძლება ითქვას, ეს იყო ხელისუფლების, არა თუ მკაცრი, არამედ რბილი დანაწილება. საქართველოში ხელისუფლების დანაწილების ხორცშესხმის იდეა ეკუთვნის ეროვნულ-დემოკრატებს, რომლებიც მოითხოვდნენ პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღებას. პრეზიდენტი დანიშნავდა მინისტრებს და პოლიტიკური კრიზისების დროს ითავსებდა არბიტრის როლს. რადიკალურად იყვნენ განწყობილნი სოციალისტური პარტიების წარმომადგენლები. მართალია, ისინი ემხრობოდნენ ხელისუფლებებს შორის ფუნქციების გამიჯვნას (მაგალითად ჟორდანია), მაგრამ, ერთია ფუნქციების განაწილება, და მეორეა ხელისუფლების გამიჯვნა, რაც გულისხმობს წონასწორობისა და ურთიერთშეკავების მექანიზმების არსებობას და ეს მონტესკიეს თეორიას ეფუძნება. ფუნქციონალურ განაწილებას ემხრობოდნენ სოციალ-დემოკრატები და ეს კიდევაც ჩანს პირველი კონსტიტუციის 54-ე და 72-ე მუხლებში. თუმცა ნაკლებია წონასწორობისა და ურთიერთშეკავების მექანიზმები, რაც მოცემულ შემთხვევაში, უმეტესად, პარლამენტისკენ იხრება. ეს გამოიხატებოდა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის უფლებამოსილებაში, მთავრობის წევრისადმი უნდობლობის გამოცხადე-

ბაში, ინტერპელაციაში და სხვა. მთავრობას კი თავის მხრივ არ ქონდა პარლამენტის დათხოვნის უფლება. ხელისუფლების განაწილების წინააღმდეგ ძირითადი არგუმენტი მაინც საკანონმდებლო ორგანოსათვის მთავრობის დამორჩილებაში მდგომარეობდა, თუმცა ჩვენ ვიცით მაგალითები ევროპული საპარლამენტო რეჟიმებიდან, სადაც მთავრობა პასუხისმგებელი იყო პარლამენტის წინაშე, ხოლო პრეზიდენტს ჰქონდა პარლამენტის დათხოვნის უფლება (საფრანგეთი, გერმანია, ჩეხოსლოვაკია).

საკონსტიტუციო კომისიაში გაბატონდა პარლამენტის უზენაესობის იდეა, რომელიც ხელისუფლების განაწილების უარყოფის ერთ-ერთი მიზეზი იყო. ხელისუფლება განაწილებულ დემოკრატიაში შეუძლებელია პარლამენტის დომინირებული მდგომარეობის შენარჩუნება. პარლამენტი ხელისუფლების კონსტიტუციურ სისტემაში სუვერენული ინსტიტუტია, რომლის ძალაუფლება განსხვავდება ხელისუფლების დანარჩენი შტოების ძალაუფლებისაგან. ხოლო ასეთი მოსაზრება, ანუ პარლამენტის ბატონობის, ან ზოგადად ხელისუფლების რომელიმე შტოს დომინირების პრინციპი მიუღებელია ხელისუფლების განაწილებისათვის. თუ მიიღებდნენ ხელისუფლების განაწილების პრინციპს, მაშინ უნდა შემოეღოთ პრეზიდენტის თანამდებობა, რომელიც წონასწორობისა და ბალანსის ფუნქციას იტვირთებდა. თუმცა ეს უკანასკნელი მიუღებელია პარლამენტის სუვერენულობისათვის, ვინაიდან ამ შემთხვევაში საერთოდ არ დგება საკითხი მისი დათხოვნის შესახებ.

პარლამენტის უზენაესობიდან გამომდინარეობს მისი უწყვეტობის პრინციპი, რომელიც პირველი კონსტიტუციის 62-ე მუხლში არის დადგენილი. საკონსტიტუციო კომისია მოექცა XVIII-XIX საუკუნეებში გაბატონებული იდეის გავლენის ქვეშ, რომლის თანახმად, დაუშვებელია ხალხის მიერ არჩეული პარლამენტის უკან გამოწვევა – დათხოვნა. ეს ერთი მხრივ, განპირობებული იყო პარლამენტის, როგორც ხალხის მიერ არჩეულის, დომინირებული მდგომარეობით, და, მეორე მხრივ, ხელისუფლების უწყვეტობის პრინციპით, რომლის თანახმად,

დაუშვებელია პარლამენტის საქმიანობის შეწყვეტა, იგი არც თავის თავს ითხოვს და არც სხვას აქვს მისი დათხოვნის უფლება. თუმცა პარლამენტზე კონტროლის ყველაზე ეფექტური ფორმა იყო რეფერენდუმი და მისი მოქმედების სამ წლიანი ვადა. ამ პერიოდის გასვლის შემდეგ უნდა მოხდეს პარლამენტის გადახალისება ახალი შემადგენლობით. ხშირი ცვლილებები უზრუნველყოფს პარლამენტის მდგრადობას.

კონსტიტუციამ უპირატესობა ხელისუფლების ფუნქციონალურ განაწილებას მიანიჭა და ძირითად კანონში სისტემურადაა ჩამოყალიბებული პარლამენტისა და მთავრობის უფლებამოსილებები. კონსტიტუცია ხაზს უსვამს უფლებამოსილებათა ორ კატეგორიას: პირველი, უფლებები, რომლებიც მხოლოდ პარლამენტს ან მთავრობას ეკუთვნის, და მეორე, უფლებები, რომლებიც ერთობლივ გამგებლობას მიეკუთვნება. კონსტიტუციაში ასეთი უფლება ორგანოა: თავდაცვის და საბიუჯეტო სფეროში. თუმცა, ამ სფეროებშიც პარლამენტი ინარჩუნებს უზენაეს უფლებას. კონსტიტუციით განისაზღვრა მთავრობის საბიუჯეტო უფლებამოსილება, რაც მძლავრი იარაღი იყო პარლამენტისათვის იმ შემთხვევაში თუ მთავრობა ვერ შეასრულებდა დაკისრებულ მოვალეობას გადაეყენებინა იგი უნდობლობის ვოტუმის საფუძველზე.

მთავრობას მიეცა კანონმდებლობაში მონაწილეობის უფლება, რაც გამოიხატა კიდევაც კონსტიტუციაში. მთავრობა პარლამენტში წარადგენდა კანონპროექტებს და საკანონმდებლო დასკვნებს. ინიცირების უფლება საპარლამენტო რეჟიმების დამახასიათებელი პრინციპია.

პარლამენტის უზენაესობის დამადასტურებელი იყო კონსტიტუციური კონტროლის იდეის უარყოფა. ძირითადი კანონის მე-8 მუხლის მიხედვით, დაუშვებელი იყო კონსტიტუციის საწინააღმდეგო კანონებისა და დეკრეტების მიღება, თუმცა იგი არაფერს არ ამბობს იმაზე, თუ ვის უნდა მიეღო გადაწყვეტილება კონსტიტუციასთან კანონის შესაბამისობასთან დაკავშირებით. ესეც ალბათ ხალხს მიანდეს რეფერენდუმის საშუალებით. ეროვნულ-დემოკრატიების მოთხოვნა, რომ უზენაეს სასამართლოს მინიჭებოდა კონსტიტუციური

კონტროლის ფუნქცია, უარყოფილ იქნა ერთადერთი მიზეზის გამო: პარლამენტზე მაღლა არცერთი ორგანო არ დგას და მას არ სჭირდება კონტროლიორი.

აღნიშნულიდან გამომდინარე მივიჩნევთ, რომ საკონსტიტუციო კომისიას უნდა გეთვალისწინებინა ხელისუფლების განაწილების კლასიკური პრინციპები. იმის მომიზეზებით, რომ ეს გამოიწვევდა პარლამენტის როლის დაკნინებას, ვფიქრობთ, არ არის დასაბუთებული, ვინაიდან ჩვენ ვიცით დასავლური გამოცდილებიდან, როდესაც პრეზიდენტის ინსტიტუტთან ერთად წარმატებით მოქმედებდა პარლამენტი. საფრანგეთში პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტს სრულებით არ გამოუწვევია ხელისუფლებებს შორის დისბალანსი, პირიქით, ეს მოდელი ყველაზე სტაბილურ მოდელად იყო მიჩნეული მაშინდელ ევროპაში. უმჯობესი იქნებოდა, რომ კონსტიტუციას შემოეღო პარლამენტზე კონტროლის უფრო ქმედითი და ეფექტური ფორმები. იგივე შეიძლება ითქვას გერმანულ მოდელზეც, რომელსაც ვაიმარის რესპუბლიკის კონსტიტუცია ამკვიდრებდა.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. საქართველოს ეროვნული არქივი (სეა)

სეა, ფონდი 1833, საქმე 61; 68; 76; 180; 181; 182; 191; 369; 690; 728; 794; 1377; ფონდი 1825, საქმე. 129;

2. პირველი კონსტიტუციის პროექტები

საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი, თავი მე-4, პარლამენტი, სეა; ფონდი 1836; აღწ. 1; საქმე 420; თავი მე-5, აღმასრულებელი ხელისუფლება, სეა; ფონდი 1836; აღწ. 1; საქმე 420;

საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის მონახაზი, გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1919 წელი, 27 დეკემბერი, 28 დეკემბერი;

საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი მიღებული დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, ტფილისი, 1920 წ. მაისი; 1920 წ. ივნისი;

საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, წარდგენილი საქართველოს დამფუძნებელ კრებაში 1920 წლის 15 დეკემბერს სოციალისტ-რევოლუციონერთა მიერ; სეა; ფონდი 1833; საქმე 728;

3. კონსტიტუციის პროექტის თეზისები

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის ოფიციალური თეზისები, „პარლამენტი“, საკონსტიტუციო კომისია, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 181

„აღმასრულებელი ხელისუფლება“, საკონსტიტუციო კომისია, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 182; „კონსტიტუციის გადასინჯვა“, საკონსტიტუციო კომისია, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 369; „ბიუჯეტი (სახელმწიფო ინანსები)“, საკონსტიტუციო კომისია, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 369; 182;

4. ევროპის ქვეყნების კონსტიტუციები

Louis Blanc, Histoire la Constitution du 25 evrier 1875, Paris, 1888;

Les Constitutions de la France depuis 1789, Garnier-Flammarion, 1979, Paris;

Швейцарская Федеральная Конституция; М. 1917 г.

Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919, Leipzig, 1919;

La Constitution de la Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920;

5. წერილები კონსტიტუციის პროექტზე

გიორგი გვაზავა, ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, თბ. 1920 წელი;

რაუდენ არსენიძე, დემოკრატიული რესპუბლიკა; თფილისი; სტამბა „სორაპანი“; 1917 წელი;

ნოე ჟორდანი, სოციალ-დემოკრატია და საქართველოს სახელმწიფოს ორგანიზაცია; თბ. 1919 წ.;

ნ. საქარელი (პავლე საყვარელიძე), სხვადსხვა ქვეყნების სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, თბ. 1920 წელი;

პავლე საყვარელიძე, წერილები სხვადსხვა ქვეყნების პოლიტიკურ წესწყობილებაზე, თბ. საქართველოს მთავრობის სტამბა, 1918 წელი;

ნოე ჟორდანი, „დამფუძნებელი კრება, მისი ფუნქციები და ძალაუფლება“, გაზეთი „ერთობა“, 1919 წელი; 27 თებერვალი

გიორგი გვაზავა, კონსტიტუციის ირგვლივ, პრეზიდენტი რესპუბლიკისა, გაზეთი „საქართველო“, 1920 წელი, 29 ქრისტეშობისთვე;

პროფესორ ბორის შაცკის წერილები: Конституция Грузии, глава I, „Слово“, 1920 г. 4 декабря; глава II, „Слово“, 1920 г. 10 декабря; глава III, „Слово“, 1920 г. 15 декабря; глава IV, „Слово“, 1920 г. 24 декабря; глава V, „Слово“, 1921 г. 14 января; глава VI, „Слово“, 1921 г. 19 января; глава VII, „Слово“, 1921 г. 27 января; глава VIII, „Слово“, 1921 г. 2 февраля.

6. დამატებითი ლიტერატურა

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921); 1990 წ.; თბ;

დემეტრაშვილი ა. კობახიძე ი. კონსტიტუციური სამართალი, თბ. 2011 წ.;

ცნობილად, პ. საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბ. 1999 წელი

ცნობილადე პ. საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. 1; თბ. 2005 წელი;

კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ავტორთა კოლექტივი, თბ. 2005 წ; (ელ. ვერსია იხ. <http://www.lsg.ge/2012> წელი);

ანდრას შაიო, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, თბ. 2005 წ;

ავთანდილ დემეტრაშვილი, საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადასახედიდან, სამეცნიერო შრომების კრებული;

ოთარ მელქაძე, კონსტიტუციონალიზმი, თბ. 2008 წელი;

ბექა ქანთარია, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს სათავეებთან (1919-1921), გამომცემლობა „მოლოდინი“, თბ. 2004 წ;

Hatschek, Das Recht der modernen Demokratie, Leipzig, 1919;

Jean-Jacques Rousseau, Vom Gesellschaftsvertrag, Stuttgart, 2011.