

პარლამენტი საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციაში

შესავალი

საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციამ, რომელზედაც მუშაობა თითქმის სამი წლის განმავლობაში მიმდინარეობდა, ქვეყნის ანექსიისა და სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის დაკარგვის მიზეზით პრაქტიკულად მხოლოდ 4 დღის განმავლობაში შეძლო ემოქმედა¹. 1921 წლის კონსტიტუციის მოქმედებაზეც საუბარი ბუნებრივია საკმაოდ პირობითია. აღნიშნული 4 დღე არ იძლევა იმის საშუალებას განვსაზღვროთ, რამდენად ახლოს იდგა რეალობასთან კონსტიტუციის ტექსტში რეგლამენტირებული რეგულირების პრინციპები თუ პროცედურები.

„პირველი კონსტიტუციის ავტორები, ძირითადად, XVIII საუკუნის შუა წლებში გაბატონებული დოქტრინის გავლენით სარგებლობდნენ, რომლის მიხედვით, საკანონმდებლო ხელისუფლებას, როგორც ხალხის სუვერენიტეტის მატარებელს, პოლიტიკურ სისტემაში ცენტრალური ადგილი ეკავა“². 1921 წლის კონსტიტუციის ტექსტს თუ დავაკვირდებით შევამჩნევთ, რომ ინსტიტუციურად პარლამენტი წარმოადგენდა უზენაეს ორგანოს, რომელიც, ერთი მხრივ, გვევლინებოდა როგორც საკანონმდებლო ინსტიტუცია და მეორე მხრივ კი - ქვეყნის აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირების ერთგვარ წყაროდ.

¹ ფორმალურად 1921 წლის კონსტიტუციის მოქმედება მთავრობის 1921 წლის 17 მარტის დადგენილების საფუძველზე იქნა შეჩერებული.

² ქანთარია ბ., პარლამენტი საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, 2011, 73.

დღესდღეობით, როდესაც საზოგადოების გარკვეული ნაწილის მიერ გამოითქმის მოსაზრება საქართველოში ე.წ. წმინდა საპარლამენტო მმართველობის მოდელის იმპლემენტირების შესაძლებლობაზე და მის დადებით მხარეებზე, ვფიქრობ, საინტერესო იქნება ამ მხრივ ჩვენი ქვეყნის უკვე არსებული (თუნდაც მხოლოდ კონსტიტუციის ტექსტში გაწერილი) პრაქტიკისა და გამოცდილების ანალიზი.

1. პარლამენტის სტატუსი პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციაში

„პირველი ქართული კონსტიტუციით განსაზღვრული მმართველობის სისტემა იმ პერიოდისთვის პოპულარული, ევროპული ტიპის საპარლამენტო სისტემათა ჯგუფს შეიძლება მივაკუთვნოთ“³, სადაც პარლამენტი სახელისუფლებო შტოებს შორის ცენტრალურ ორგანოს წარმოადგენდა. გამომდინარე მოცემულიდან საკმაოდ დიდი მნიშვნელობის მატარებელია ქვეყნის წარმომადგენლობითი ორგანოს ადგილი და როლი საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში. ქვეყნის წარმომადგენლობითი ორგანო კონსტიტუციის თანახმად წარმოადგენდა ცენტრალურ ინსტიტუციას და სავარაუდოდ, ამ მოტივით მისი განხილვა სახელისუფლებო შტოებს შორის პირველად კონსტიტუციის მეოთხე თავში ხდება.

წარმომადგენლობითი ორგანოსთვის პარლამენტის სახელწოდების მინიჭება შესაძლებელია განვიხილოთ, როგორც ერთგვარი ევროპული კონსტიტუციონალიზმისაკენ გადადგმული ნაბიჯი. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ იმ პერიოდის ევროპულ კანონმდებელთა ნაწილი კვლავინდებურად არჩევდა წარმომადგენლობითი ორგანოსათვის თავისი ეროვნული სახელის წოდებას⁴.

³ პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან, 2011, 22.

⁴ ასე, მაგალითად, საფრანგეთში – ნაციონალური კრება; შვეიცარიაში – ფედერალური კრება; ჰოლანდიაში – გენერალური შტატები;

მოცემულ საკითხზე, სავარაუდოდ, გავლენა იქონია იმ დებატებმა, რომელიც გაიმართა, ეროვნული საბჭოსთვის სახელის შეცვლასთან დაკავშირებით და რომლის შემდეგაც მას პარლამენტი ეწოდა. მოცემულ საკითხზე კანონმდებელთა შორის არ იყო ერთიანი შეჯერებული აზრი. ნაწილი მიიჩნევდა, რომ სახელწოდების შერჩევა უნდა მომხდარიყო ეროვნული – ქართული სახელწოდებიდან ერთ–ერთის. მაგალითად, შესაძლებელია დარმქეოდა მას ან კრება, ან საკრებულო, ან დარბაზი, ან საბჭო. შემოთვაზებულ იქნა ასევე სხვადასხვა ვარიანტი, მათ შორის, შეიძლება აღინიშნოს „წარმომადგენელთა პალატა“, „სახელმწიფო საბჭო“, „სახელმწიფო პალატა“. ნ. ჟორდანიამ შესთავაზა „ნაციონალურ საბჭოს“ ვარიანტი, გ. გვაზავამ – „სათათბიროს“, ნ. რამიშვილი სთავაზობდა „ეროვნულ კრებას“, ხოლო კ. მაყაშვილი რჩეულთა დარბაზს მიიჩნევდა ყველაზე მისაღებად. საბოლოოდ, დამტკიცდა სოცლიადემოკრატების წინადადება და საქართველოს უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოს – ეროვნულ საბჭოს „პარლამენტი ეწოდა“⁵.

უნდა აღინიშნოს, რომ XX საუკუნის კონსტიტუციებში განსაკუთრებული ყურადღება მახვილდება ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებზე, პირთა თანასწორობაზე. XIX საუკუნის კონსტიტუციებში მოცემული საკითხები მხოლოდ გარეგნულად იყო განხილული და მათ უკან ბურჟუაზიის დომინირებული მდგომარეობა იმალება. ე.წ. ლიბერალურ სისტემის სახელმწიფოში სახეზე იყო ერთგვარი სხვაობა წყობილების თეორიულ მხარესა (რომლის თანახმადაც კანონის წინაშე ყველა თანასწორი და თანაბარი უფლებებით იყო აღჭურვილი) და მის რეალურ სტრუქტურას შორის (რომელიც უზრუნველყოფდა მხოლოდ ბურჟუაზიის პოლიტიკურ ჩართულობას). იმავე ლიბერალურ სახელმწიფოში პარლამენტი ცენტრალურ ორგანოს

პორტუგალიაში – კონგრესი; ნორვეგიაში – სტორტინგი; ბულგარეთში – სახალხო კრება; გერმანიაში – რაიხსტაგი.

⁵ დაწერილებით იხ., ქანთარია ბ., პარლამენტი საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, 2011, 78.

წარმოადგენდა, რომელსაც უნდა წარმოედგინა ხალხი. უნდა აღინიშნოს, რომ ის მის ამ ფუნქციას, მხოლოდ ნაწილობრივ ასრულებდა, რამდენადაც მხოლოდ მისი წევრობა პრაქტიკულად მხოლოდ ბურჟუაზიას ძალუცდა. პარლამენტში მოსახვედრად საჭირო იყო იმდენად მაღალი ცენზების დაკმაყოფილება (როგორც ქონებრივი, ასევე განათლების), რომ, პრაქტიკულად, მხოლოდ ბურჟუაზიას ჰქონდა რეალური შესაძლებლობა დომინირებული მდგომარეობით ესარგებლა წარმომადგენლობით ორგანოში⁶. ამდენად XIX საკუნის ე.წ. ლიბერალურ სახელმწიფოებში, ერთი შეხედვით, თუმცა მხოლოდ გარეგნულად, სახეზე იყო პირთა თანასწორობაზე დამყარებული სახელმწიფო, თუმცა რეალურად ვითარება რადიკალურად განსხვავებული იყო და სახეზე იყო სისტემა დამყარებული უთანასწორო საზოგადოებაზე, სისტემა, რომელიც სულ უფრო შორდებოდა რეალობას, საზოგადოებას, რომელიც, თავის მხრივ, სულ უფროდაუფრო მიმართული იყო დემოკრატიისკენ და სოციალიზმისკენ⁷.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაზე საკმაოდ დიდი გავლენა იქონია სოციალ-დემოკრატიულმა იდეოლოგიამ, რამდენადაც კონსტიტუციის მიმღებ საკანონმდებლო ორგანოში უმრავლესობას სწორედ სოციალ-დემოკრატიული პარტია წარმოადგენდა.

2. პარლამენტის ფორმირების წესი

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 46-ე მუხლის თანახმად „საქართველოს რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანო... შესდგება საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი, ფარული და პროპორციული წესისამებრ არჩეული დეპუტატებისგან. არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს სქესის განურ-

⁶ Alessandro G., *Le costituzioni del XX secolo*, Trento 2012, pag. 2.

⁷ Silvio Gambino, Maria Rizzo, *Le costituzioni del novecento*, in *Il novecento a scuola*, a cura di Armando Vitale, Roma, Donzelli, 2001, p. 165. Vedi nel Alessandro G., *Le costituzioni del XX secolo*, Trento 2012, pag. 2.

ჩველად ყოველ სრულუფლებიან მოქალაქეს, რომელსაც ოცი წელი⁸ შესრულებია“⁹.

წინამდებარე მუხლის პროგრესულობაზე მიუთითებს მთელი რიგი ფაქტორები, რომელთა შორის შეიძლება აღინიშნოს ის, რომ რეალური თანასწორობა იმ პერიოდში მხოლოდ განსაზღვრული სახელმწიფოებში გეხვდებოდა. ასე მაგალითად, აშშ-ში ქალების საარჩევნო უფლებით მხოლოდ 1920 წელს ძალაში შესული ე.წ. XIX შესწორების საფუძველზე სარგებლობენ. გერმანიაშიც მხოლოდ 1918 წლის 12 ნოემბრიდან სარგებლობენ ქალები საარჩევნო უფლებით, ხოლო გაერთიანებულ სამეფოში 1918 წლის 6 თებერვლიდან და ისიც 30 წლის ასაკს მიღწეულნი (ამასთან გასათვალისწინებელი იყო ასევე ქონებრივი ცენზიც). კაცებს არჩევნებში მონაწილეობის უფლება 21 წლის ასაკიდან ჰქონდათ, ხოლო ქალებისა და კაცების საარჩევნო ასაკი მხოლოდ 1928 წლიდან გათანაბრდა. შვეიცარიაში ქალები არჩევნებში სრულფასოვან მონაწილეობას მხოლოდ 1971 წლის 7 თებერვალს ჩატარებული რეფერენდუმის საფუძველზე მიღებული ცვლილებებით ახერხებენ¹⁰.

რაც შეეხება პასიურ საარჩევნო უფლების ასაკს, საკონსტიტუციო კომისიაში ამ საკითხზე საკმაოდ დიდი მსჯელობა იყო. ეროვნულ დემოკრატები აცხადებდნენ, რომ ის 25 წლით უნდა განსაზღვრულიყო, „რამდენადაც ასეთ პირს მეტი გამოცდილება და სიღარბაისლე ექნებოდა“¹¹. უნდა აღინიშნოს,

⁸ უნდა აღინიშნოს, რომ ჯერ კიდევ 1918 წლის 22 ნოემბრის „დამფუძნებელი კრების არჩევნების დებულებაშიც“ მამაკაცებსაც და ქალებსაც 20 წლის ასაკიდან ეძლეოდათ არჩევნებში მონაწილეობის უფლება, - იხ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), რედაქტორი ვ. შარაშენიძე, თბილისი, 1990, 85.

⁹ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, საკონსტიტუციო სასამართლოს გამოცემა, ბათუმი, 2011.

¹⁰ დაწვრილებით იხ., გ. პაპუაშვილი, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 21-ე საუკუნის გადასახედიდან, ბათუმი, 2009, 23-24.

¹¹ კედია ს., საქართველოს პარლამენტის საკონსტიტუციო კომისიის სხდომის ჟურნალი, 1991 წლის 28 თებერვალი, სეა, ფონდი 1836, საქმე 46, ფურცელი 12. იხ., ქანთარია ბ., დასახ. ნაშრომი.

რომ კონსტიტუციის პროექტში პასიურ სააჩვენო ასაკად განსაზღვრული იყო 20 წელი, თუმცა საბოლოო ვარიანტში მოცემულმა საკითხმა კონსტიტუციის ტექსტში ასახვა ვერ ჰპოვა.

გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციის 46-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტში მხოლოდ პროპორციული სისტემის საუძველზე ხდებოდა დეპუტატის არჩევა (განსხვავებით საქართველოს კონსტიტუციის დღეს მოქმედი რედაქციისგან, სადაც 49-ე მუხლის თანახმად აირჩევა 73 მაჟორიტარი დეპუტატი). საქართველოს კონსტიტუციის ტექსტში განსაზღვრული არჩევნების ჩატარების წესს საფუძვლად უკვე ჩატარებული არჩევნები ედო, რომელიც, თავის მხრივ, 1918 წლის 22 ნოემბერს, ეროვნული საბჭოს¹² მიერ მიღებული „დამფუძნებელი კრების არჩევნების დებულებით“ წესრიგდებოდა. აღნიშნული დებულების 1-ლი მუხლის მიხედვით „დამფუძნებელ კრებას შეადგენდნენ წევრები, არჩეული მცხოვრებთა მიერ საყოველთაო - განურჩევლად სქესისა, - თანასწორის, პირდაპირის და ფარულის ხმით მიცემით პროპორციული წარმომადგენლობის წესისამებრ“. ასევე, 1920 წლის საკონსტიტუციო კომისიის მიერ გამოცემული პროექტის 52-ე მუხლი ითვალისწინებდა არჩევნების პროპორციულობას, რომელიც შემდეგ უცვლელად იქნა გადატანილი კონსტიტუციის ტექსტის 46-ე მუხლში¹³.

ბუნებრივია, კონსტიტუცია არ წარმოადგენს საკანონმდებლო აქტს, რომელშიც დეტალურად არის რეგლამენტირებული ესა თუ ის დებულება თუ პროცედურული საკითხი. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ სხვადასხვა მიზეზმა, რომელთა შორის, ბუნებრივია, უნდა გამოიყოს, ის ფაქტი, რომ თავად აქტი ქვეყნის საბჭოთა წითელი არმიის მიერ ოკუპაციამდე 4 დღით ადრე იქნა მიღებული, გარკვეულ შემთხვევებში შესაძლებელია

¹² ეროვნული საბჭო 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტის მე-7 პუნქტის თანახმად, „დამფუძნებელი კრების შეკრებამდე მთელი საქართველოს მართვა-გამგეობის საქმეს უძღვება ეროვნული საბჭო, რომელიც შეესხებული იქნება ეროვნულ უმცირესობათა წარმომადგენლებით, და დროებითი მთავრობა, რომელიც პასუხისმგებელია საბჭოს წინაშე“.

¹³ ქანთარია ბ., დასახ. ნაშრომი.

შეგვიქმნას მთელი რიგი საკითხების უფრო დეტალურად რეგლამენტირების საჭიროების შთაბეჭდილება.

თუ გადავხედავთ კონსტიტუციის მეოთხე თავს, შევამჩნევთ, რომ მასში არაფერია ნათქვამი რამდენიმე მნიშვნელოვან საკითხზე, რომელთა შორის, ვფიქრობ, უნდა გამოიყოს პარლამენტის წევრთა რაოდენობისა და პასიური საარჩევნო ასაკის საკითხი. ბუნებრივია, მოცემულ საკითხზე სწორედ 47-ე მუხლში მითითებულ კანონში იქნებოდა საუბარი, თუმცა მას ქვეყანაში დატრიალებული მოვლენების გამო არ ეწერა მიღება და ამდენად, ვერც იმას ვიტყვით, თუ როგორ გადაწყდებოდა ის დავა, რომელიც თუნდაც მოცემულ საკითხების ირგვლივ იყო საკონსტიტუციო კომისიაში.

რთული სათქმელია, თუ რატომ არ განსაზღვრავს პარლამენტის წევრთა რაოდენობას პარლამენტი. საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის სანიმუშო პროექტის პირველ პუნქტში გათვალისწინებული იყო 120 დეპუტატი¹⁴. ამის შემდეგ კომისიაში წამოიჭრა კამათი და ავტორთა ნაწილი მიიჩნევდა, რომ კონსტიტუციაში პირდაპირ დეპუტატთა რაოდენობის განსაზღვრა არ იყო მიზანშეწონილი. რაუდენ არსენიძის სიტყვებს თუ მოვიშველებთ, „პარლამენტის დეპუტატთა რიცხვის ერთხელ და სამუდამოდ განსაზღვრა კონსტიტუციაში დიდი შეცდომა იქნებოდა. თუ გავითვალისწინებთ მომავალში რესპუბლიკის ტერიტორიის მოსალოდნელ გაფართოვებას, რაც გამოიწვევს დეპუტატთა რიცხვის გადიდებას, ან მრავალ სხვა მიზეზს, რომელთაც შეუძლიათ ასეთი თუ ისეთი გაგვლენა მოახდინონ და შეცვალონ ეს რიცხვი, ჩვენ უყოყმანოდ უნდა უარყოთ ამ რიცხვის განსაზღვრა და მისი უცვლელობის სამუდამო დადასტურება“¹⁵. იმავე სხდომაზე მიღებულ იქნა გა-

¹⁴ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი, თავი მე-4, პარლამენტი, შედგენილი იუსტიციის მინისტრის რაუდენ არსენიძის მიერ, - დაწვრილებით იხ., ქანთარია ბ., დასახელებული ნაშრომი, 96.

¹⁵ სდკ-ის საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წლის 14 აპრილის სხდომა, პარლამენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების გადასინჯვა, სეა, ფონდი 1833, საქმე 18, 200. დაწვრილებით იხ., ქანთარია ბ., დასახელებული ნაშრომი, 99.

დაწვევტილება და ციფრი 120 ამოღებულ იქნა. აქვე შეიძლება აღინიშნოს, რომ 1918 წლის 22 ნოემბრის „დამფუძნებელი კრების წევრთა არჩევნების“ დებულების მე-2 პუნქტის მიხედვით, დამფუძნებელი კრების წევრთა რაოდენობა 130-ს შეადგენდა¹⁶.

მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით, იმ დროს არსებული საზღვარგარეთის სახელმწიფოთა პრაქტიკა არ იყო ერთგვაროვანი. სახელმწიფოთა ნაწილი (ბულგარეთის 1879 წლის, პოლანდიის 1888 წლის და სხვ.) კონსტიტუციაში განსაზღვრავდა პარლამენტის წევრთა რაოდენობას, ნაწილში საერთოდ არაფერი იყო ნათქვამი ამ საკითხზე (რუმინეთის 1866 წლის კონსტიტუცია, ბრაზილიის 1860, არგენტინის 1891 წლის, მექსიკის 1857 და სხვ.), ნაწილში მხოლოდ მითითება ხდებოდა, რომლის საფუძველზეც ხდებოდა წევრთა რაოდენობის განსაზღვრა (იტალიის 1848 წლისა და ბელგიის 1831 წლის კონსტიტუციებში).

ვფიქრობთ, ზემოაღნიშნულისა და სხვა მთელი რიგი საკითხების განსაზღვრა გამიზნულად დროის არ ქონის გამო გადაიდო და მისი მოწესრიგება (თუ ამის შესაძლებლობას დრო და ვითარება მისცემდა ჩვენს ქვეყანას) სწორედ კონსტიტუციის 47-ე მუხლით განსაზღვრულ კანონში მოხდებოდა.

3. პარლამენტის მოქმედების ვადა

კონსტიტუციის 46-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს პირველი რესპუბლიკის პარლამენტი სამი წლით ირჩეოდა. მოცემულ საკითხზე ცხარე კამათი მიმდინარეობდა კომისიაში. პროექტში ის 2 წლით განისაზღვრა. აღნიშნულ ვადის მომხრეების განმარტებით, პარლამენტში ხშირი არჩევნები ხალხს განუმკტიცებდა იმის რწმენას, რომ სახელმწიფო მმართველობა

¹⁶ იხ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), რედაქტორი ვ. შარაშენიძე, თბილისი, 1990, 84.

მათ ხელთ იყო, რომ დემოკრატიულ საზოგადოებაში მათი ხმა და აზრი გადამწყვეტს წარმოადგენდა¹⁷.

რაც შეეხება მოწინააღმდეგეთა მოსაზრებას, ისინი მიუთითებდნენ, რომ ხშირი არჩევნები გამოიწვევდა ხალხის გულგრილობასა და ინდუფერენტიზმს, ასევე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხარჯებს. გარდა ამისა, პარლამენტი 2 წელიწადში ევრაფერს მოასწრებდა¹⁸.

ვფიქრობ, მოცემულ საკითხთან კავშირში უნდა იქნეს განხილული აგრეთვე მთავრობის თაემჯდომარის უფლებამოსილების ვადაც, რომელიც კონსტიტუციის თანახმად, მხოლოდ ერთ წელს შეადგენდა. იმავე მუხლის თანახმად, შესაძლებელი იყო ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ ერთი და იმავე პირის არჩევა მთავრობის თემჯდომარედ.

როგორც სხვა მთელი რიგი ნორმების განსაზღვრისას, მოცემულ საკითხთან დაკავშირებითაც, კომისიის წევრები გაეცნენ საზღვარგარეთის სახელმწიფოებში იმ დროს არსებულ რეგლამენტაციებს, სადაც არ იყო ერთიანი პოზიცია. ნაწილში ის აირჩეოდა 5 წლით, ნაწილში - 6 წლით, ჩეხოსლოვაკიაში კი უფრო მეტი ვადით – 8 წლით ხდებოდა პარლამენტის არჩევა.

„როდესაც საქართველოს საკონსტიტუციო კომისია პარლამენტის მოქმედების ვადაზე მსჯელობდა და ამ დებულებას ამუშავებდა ძირითადად მხედველობაში ჰქონდა შვეიცარიის კონსტიტუციური პრაქტიკა, რომლის თანახმად, ნაციონალური საბჭო აირჩეოდა 3 წლით (შვეიცარიის კონსტიტუციის 76-ე მუხლი). ძირითადი კანონის პროექტის ავოტრებს მიაჩნდათ, რომ ხელისუფლების ნებისმიერი შტოსათვის გრძელვადიანი მოქმედებისა და უფლებამოსილების მინიჭება გამოიწვევდა, მისი, როგორც დესპოტური ხელისუფლების ჩამოყალიბებას. ამგვარი დოქტრინა, ჯერ კიდევ, დასავლეთ ევროპის კონსტიტუციონალიზმში წარმოიშვა იმის შიშით, რომ გრძელვადიანი ხელისუფალი მოახდენდა ძალაუფლების უზურპირებას.

¹⁷ დაწვრილებით იხ., ქანთარია ბ., პარლამენტი საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში, 88.

¹⁸ იქვე.

სწორედ ამის თავიდან ასაცილებლის მიზნით კონსტიტუციის ავტორებმა მთავრობის თავმჯდომარის არჩევის შესაძლებლობა განსაზღვრეს მხოლოდ ერთი წლით, ისიც, ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ¹⁹.

4. პარლამენტის უფლებამოსილებები

კონსტიტუციის 54-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტის უფლებამოსილებებს განეკუთვნებოდა: კანონმდებლობა; უმაღლესი განმგებლობა რესპუბლიკის ჯარისა და საზოგადოდ ყოველი შეიარაღებული ძალისა; ომის გამოცხადება; დამტკიცება საზავო, სავაჭრო და ამგვარი ხელშეკრულებისა უცხო სახელმწიფოებთან; ამნისტია; ბიუჯეტის დამტკიცება; საშინაო და საგარეო სესხის აღება; თანამდებობის პირთა არჩევა, კონსტიტუციით ან კანონით მისდამი მიკუთვნებული და საერთო კონტროლი აღმასრულებელი ხელისუფლებისა.

მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტის ორგანიზაციისა და უფლებამოსილების მომწესრიგებელი კონსტიტუციური ნორმები საკმაოდ პროგრესული იყო იმ დროისთვის, მას მაინც აკლდა პოლიტიკური კრიზისების გადაწყვეტის ქმედითი მექანიზმები, რაც, მაგალითად, პარლამენტის დათხოვნის უფლებაში უნდა ასახულიყო²⁰.

შესაძლებელია უბრალო დამთხვევა იყოს, თუმცა, ვფიქრობ, პარლამენტზე დაკისრებული ფუნქციიდან გამომდინარე, კანონმდებელმა შემთხვევით არ მიუთითა 54-ე მუხლში უფლებამოსილებათა შორის უპირველესად მის საკანონმდებლო კომპეტენციაზე. საკანონმდებლო პროცესის მეტად რთული და გრძელი პროცედურული გზა იწყება საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტის მიერ პროექტის საკანონმდებლო ორგანოში ინიცირებით. 1921 წლის კონსტიტუციის 63-ე მუხლის თანახმად, ინიციატივის უფლება გააჩნდა 5000 ამომრ-

¹⁹ დაწერილებით ის., ქანთარია ბ., პარლამენტი საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში, 88.

²⁰ პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 21-ე საუკუნის გადასახედიდან, ბათუმი, 2009, 14.

ჩვეელსა და პარლამენტის ყოველ წევრს. აქვე უნდა აღინიშნოს კონსტიტუციის 72-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც მთავრობის უფლებამოსილებათა და მოვალეობათა შორის აღნიშნულია მისი უფლება პარლამენტში წარადგინოს თავისი კანონპროექტი. შესაბამისად, ამ ნორმიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ არამართო 73-ე მუხლით განსაზღვრულ სუბიექტები, არამედ მთავრობაც იყო აღჭურვილი უფლებით მოემზადებინა კანონპროექტი და წარედგინა იგი პარლამენტისთვის. სამწუხაროდ, კონსტიტუცია მეტ კონკრეტიკას არ გვთავაზობს, შესაბამისად, რთულია იმის თქმა, თუ რატომ არ არის მოხსენიებული 63-ე მუხლში ასევე მთავრობა და ეს ნიშნავს თუ არა იმას, რომ მთავრობის ინიცირებულ კანონპროექტს განსხვავებული პროცედურული გზა უნდა გაეწეო.

„საკონსტიტუციო კომისიაში ინიციატივის უფლების საკითხს არ გამოუწვევია კონცეპტუალურ შეხედულებათა გამოჯნვა. პროექტის ავტორები თავიდანვე შეთანხმდნენ, რომ ინიციატივის უფლებამოსილება კონსტიტუციაში მინიჭებული ექნებოდა, ერთი მხრივ, ხალხს, როგორც ხელისუფლების ძირითად წყაროს და მეორე მხრივ, პარლამენტის წევრებს, როგორც ხალხის წარმომადგენლებს. ინდივიდუალური ინიციატივა უარყვეს“²¹.

კონსტიტუციის 53-ე მუხლის თანახმად, „პარლამენტის გამოცემს კანონს, დეკრეტსა და დადგენილებას“. აქვე უნდა აღინიშნოს 57-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც „პარლამენტი ყოველ საკითხს სწევებს ხმის მარტივი უმრავლესობით, თუ რეგლამენტით ან კანონით სხვა წესი არ არის მიღებული“.

გარდა აღნიშნულისა, კონსტიტუციის 64-ე მუხლის თანახმად, „თუ ოცდაათი ათასმა ამომრჩეველმა წერილობით მოითხოვა, პარლამენტი ვალდებულია ახლად მიღებული კანონი სარეფერენდუმოდ ხალხს წარუდგინოს. რეფერენდუმის წესს განსაზღვრავს კანონი“.

საკანონმდებლო პროცედურაზე აღნიშნულის გარდა არაფერი ვხვდება. სავარაუდოდ, ამა თუ იმ სახეობის კანონის თუ სხვა მავალდებულებელი წესის მიღების პროცედურის თავისე-

²¹ დაწერილებით იხ., ქანთარია ბ., პარლამენტი საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში, 144.

ბურებზე, ხმათა საჭირო უმრავლესობაზე და მთელ რიგ სხვა საკითხებზე დეტალურად სწორედ კონსტიტუციის მე-6 მუხლში განსაზღვრულ რეგლამენტში იქნებოდა საუბარი.

ასევე, უნდა აღინიშნოს, პარლამენტის კომპეტენცია მთავრობის ფორმირების საკითხთან მიმართებით, რომელიც გამომდინარეობდა პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციის შემმუშავებელი კომისიის მიერ შერჩეული საპარლამენტო მმართველობის მოდელიდან. კონსტიტუციის 67-ე მუხლის თანახმად, „მთავრობას ჰყავს თავმჯდომარე, რომელსაც ირჩევს პარლამენტი ერთი წლის ვადით...“

საქართველოს პირველი რესპუბლიკის პარლამენტის კომპეტენციაზე დეტალურად საუბარი, ფორმატიდან გამომდინარე, საკმაოდ რთულია და შესაბამისად, ყურადღება მხოლოდ არსებით ნაწილზე გამახვილდა.

5. უფლებამოსილებათა განხორციელების კონსტიტუციით განსაზღვრული გარანტიები

საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციაში საკმაოდ დეტალურად იყო გაწერილი, როგორც სადეპუტატო იმუნიტეტის, ისე ინდემნიტეტის საკითხები. კონსტიტუციის 48-ე მუხლის თანახმად, იკრძალებოდა პარლამენტის წევრის პასუხისგებაში მიცემა იმ აზრისა და შეხედულებისათვის, რომელსაც ის გამოთქვამდა თავისი მოვალეობის შესრულების დროს. პარლამენტის წევრის პიროვნება ხელშეუვალი იყო. ასევე, აკრძალული იყო დეპუტატის შეპყრობა ან სამართალში მიცემა პარლამენტის ნებართვის გარეშე. ასეთი ნერბართვა არ იყო საჭირო იმ შემთხვევაში, როდესაც პარლამენტის წევრს „დანაშაულის ჩადენზე მიახწრებენ“²². მოცემული შემთხვევა დაუყოვნებლივ უნდა ცნობოდა პარლამენტს და დეპუტატი უნდა გათავისუფლებულიყო, თუ ამას პარლამენტი მოითხოვდა.

აღსანიშნავია ასევე კონსტიტუციის 49-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც პარლამენტის წევრი აღჭურვილი იყო უფლებით

²² 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლი, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გამოცემა, ბათუმი, 2008.

არ მიეცა ჩვენება იმ ფაქტების გამო, რომელიც მას გაანდეს როგორც დეპუტატს და ეს უფლება დეპუტატს უნარჩუნდებოდა დეპუტატობის შემდეგაც.

კონსტიტუციის 51-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტის წევრების, „მოხელეობისა“ და შეუთავსებლობის საკითხს განსაზღვრავდა კანონი. ამ ეტაპზე რთულია და შეუძლებელიც კი იმის თქმა მოხდებოდა ცალკე კანონის მიღება, თუ მოცემული საკითხების მოწესრიგება კონსტიტუციის მე-60 მუხლში ნახსენები რეგლამენტით განისაზღვრებოდა.

უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციის ტექსტში გაწერილი სადეპუტატო იმუნიტეტის ერთგვარი საფუძველი განსაზღვრული იყო დამფუძნებელი კრების მიერ მიღებულ დეკრეტში „დამფუძნებელი კრების წევრთა ხელშეუვალობის შესახებ“. მოცემული საკითხის მოწესრიგებისას დამფუძნებელთა კრებაში არაერთი განსხვავებული პოზიცია თუ მოსაზრება იქნა დაფიქსირებული. საერთო ჯამში, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ კონსტიტუციის ტექსტში განსაზღვრულ სადეპუტატო იმუნიტეტისა და ინდემნიტეტის მომწესრიგებელი ნორმები საკმაოდ პროგრესულ დებულებების შეიცავდა.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელიც დაკავშირებულია დეპუტატის მიერ თავისი საქმიანობის განხორციელების გარანტიასთან, განსაზღვრულია კონსტიტუციის 50-ე მუხლში, რომლის თანახმადაც „პარლამენტის წევრებს მიეცემათ კანონით განსაზღვრული გასამრჯელო“. იმ პერიოდისთვის არაერთი სახელმწიფოს კონსტიტუციაში განისაზღვრა, რომ დეპუტატს თავისი საქმიანობის განხორციელებისას უნდა მიეღო განსამრჯელო და ემოქმედა არა როგორც ეს, ვთქვათ, ისტორიულად (ბუნებრივია, თავისი განმაპირობებელი მიზეზთა გამო) მიღებული იყო ინგლისში, სადაც ხდებოდა მხოლოდ დეპუტატის მიერ საქმიანობის განხორციელების პროცესში გაწეული ხარჯების ანაზღაურება.

დასკვნა

საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციის, როგორც მთლიანი, ასევე თუნდაც კონკრეტულად პარლამენტთან მიმართებით განხორციელებული ანალიზი საშუალებას გვაძლევს თამამად განვაცხადოთ, რომ ის წარმოადგენს იმ პერიოდისთვის საკმაოდ პროგრესულ სამართლებრივ აქტს. მასში მოწესრიგებული მთელი რიგი დებულებები, რომელთა შორის არ შეიძლება არ გამოიყოს 46-ე მუხლში განსაზღვრული პარლამენტის არჩევის წესი, ქალთა ხმის უფლება, როგორც აქტიური, ასევე პასიური, სააჩევნო ასაკის 20 წლით განსაზღვრა და სხვა ფაქტორები, უდაოდ ჩვენი ქვეყნის პირველ კონსტიტუციას გამორჩეულ მნიშვნელობას სძენს. ბუნებრივია, მასში გვხვდება გარკვეული საკითხები, რომელთა მოწესრიგებაც სასურველი იქნებოდა შედარებით უფრო დეტალურად მომხდარიყო, თუმცა მოცემულს, როგორც ყველასთვის ცნობილია, ერთი უმნიშვნელოვანესი გამამართლებელი მიზეზი გააჩნია და ის დაკავშირებულია კონსტიტუციის მიღებიდან სულ რაღაც 4 დღეში ჩვენი ქვეყნის ანექსიასა და სახელმწიფოებრიობის დაკარგვასთან.

როგორც გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის საგარეო საქმეთა მინისტრი აღნიშნავს, 1921 წლის „კონსტიტუციის ტექსტი ერთ–ერთი პროგრესული იყო ევროპის კონსტინენტზე. უკვე მაშინ აღიარებდა იგი ისეთ ღირებულებებს, როგორიცაა თავისუფლება, დემოკრატია და სამართლებრივი სახელმწიფო, რომელსაც დღევანდელი ევროპა ეყრდნობა“²³.

²³ იხ., გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, კ. კებლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 9.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 21-ე საუკუნის გადასახედოდან, ბათუმი, 2009
2. გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002
3. ქანთარია ბ., პარლამენტი საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, 2011
4. Alessandro G., Le costituzioni del XX secolo, Trento 2012
5. Silvio Gambino, Maria Rizzo, Le costituzioni del ovecento, in Il ovecento a scuola, a cura di Armando Vitale, Roma, Donzelli, 2001.
6. Vedi nel Alessandro G., Le costituzioni del XX secolo, Trento 2012.
7. 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გამოცემა, ბათუმი, 2008
8. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), რედაქტორი ვ. შარაშენიძე, თბილისი, 1990