

**საკონსტიტუციო კონტროლის ელემენტები
საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში**

შესავალი

„ქართული კონსტიტუციონალიზმის ათვლის წერტილი 1921 წლის 26 მაისს იწყება“¹. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებელი აქტი თანაბარმნიშვნელოვნად წარმოადგენს ქართული კონსტიტუციური სამართლისა და ქვეყნის ისტორიის უმნიშვნელოვანეს წყაროს, რომელმაც საფუძველი ჩაუყარა ქართულ სახელმწიფოებრიობას, „ადამიანზე სახელმწიფოს ზრუნვის ვალდებულებას“² და ნიადაგი მოამზადა საქართველოს პირველი კონსტიტუციის მიღებისათვის.

საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია ქართული კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტურ სამართლებრივ აქტს წარმოადგენს და მისი მიღების ფაქტი მრავალმხრივ აღსანიშნავი მოვლენაა საქართველოს ისტორიაში. ის „დღესაც ასრულებს ჩვენი კონსტიტუციური ისტორიის ერთგვარ დამაკავშირებელ ფუნქციას, ვინაიდან ყოველი შემდგომი კონსტიტუცია და კონსტიტუციური მნიშვნელობის აქტი ეყრდნობა მას ან მის ისტორიულ-სამართლებრივ მემკვიდრეობას“³. საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია ხომ სწორედ „ქართველი ერის მრავალსაუკუნოვანი სახელმწიფოებრიობის ტრადიციებსა და

¹ ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ტომი I, თბილისი, 2005, 98.

² დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 50.

³ საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 8.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს“ ეყრდნობა⁴.

საქართველოს დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია გარეგანი გამოხატვის ფორმით ცნობილი ფრანგი განმანათლებლის მონტესკიეს სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზეა აგებული, რაზეც მეტყველებს მანამდე არარსებული, საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებელ შტოებად ჩამოყალიბება, რომლებსაც კონსტიტუციაში ცალ-ცალკე თავები ეთმობა. თუმცა შინაარსობრივი თვალსაზრისით, სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების რთული, კოლიზიური და ზოგიერთ შემთხვევაში დუბლირებული უფლებამოსილებების არსებობა სრულიად საპირისპიროზე მეტყველებს და იმ პირობებში, როცა კონსტიტუცია არ შეიცავს სახელმწიფო ხელისუფლების შეკავებისა და გაწონასწორების პრინციპს, არ განსაზღვრავს სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტს, რომელიც სახელმწიფო მმართველობის ზოგიერთ ფორმებში არბიტრის როლს ასრულებს და პარლამენტის სხვა სახელმწიფო ორგანოებზე დომინირების ხარისხი განუსაზღვრელია, მოსაზრება, რომ 1921 წლის კონსტიტუცია სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს ეყრდნობა საფუძველს მოკლებულია.

ამ პირობებში ყურადღებას იპყრობს საქართველოს კონსტიტუციის ის ნორმები, რომლებიც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა საკონტროლო-საზედამხედველო ფუნქციებს შეეხება. განსაკუთრებით საინტერესოა საკითხი, თუ რამდენად იყო გათვალისწინებული კონსტიტუციის დამფუძნებელთა მიერ კონსტიტუციის მიღების პერიოდში ევროპის სახელმწიფოთა პრაქტიკაშიც ახალი ინსტიტუტი – საკონსტიტუციო კონტროლი.

კონსტიტუციის მიღების ფაქტი თავისთავად არ ნიშნავს, რომ კონსტიტუციით გათვალისწინებული იქნება საკონსტიტუციო კონტროლის მექანიზმი, თუმცა „საკონსტიტუციო კონტროლი, როგორც ნორმატიული აქტების შემოწმების მექანიზ-

⁴ იხ., საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის პრეამბულა.

მი, შეიძლება არსებობდეს მხოლოდ იმ სახელმწიფოში, რომელსაც უზენაესი ძალის მქონე აქტი – კონსტიტუცია აქვს⁵. წინამდებარე სტატიის მიზანს წარმოადგენს საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში სწორედ იმ ნორმების განხილვა, რომლებიც საკონსტიტუციო კონტროლის ელემენტებს მოიცავენ. წინამდებარე სტატიაში ასევე წარმოჩენილია 1921 წლის კონსტიტუციის მნიშვნელობა და ის ღირებულებები, რომლითაც საქართველოს პირველი კონსტიტუცია იმ დროის მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის თანამედროვე გამოცდილებას ეფუძნებოდა. იმ რთული სოციალურ პოლიტიკური ვითარების აღწერით, რომელიც წინ უძღოდა კონსტიტუციის მიღების რთულ პროცესს შეიძლება გავგებულ იქნას მიზეზები, რამაც განაპირობა კონსტიტუციაში არსებული ხარვეზების არსებობა. მათ შორის, წინამდებარე სტატიის კვლევის ობიექტთან მიმართებით.

1. საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მიღების მოკლე ისტორიული ექსკურსი

პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში საკონსტიტუციო კონტროლის ელემენტებზე სრულყოფილი წარმოდგენის შექმნის მიზნით მნიშვნელოვანია განვიხილოთ კონსტიტუციის მიღების პერიოდი, რომელმაც დიდი გავლენა იქონია კონსტიტუციის შინაარსზე. ამიტომ, სანამ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში ხელისუფლების ორგანოთა საკონტროლო-საზედამხედველო ფუნქციების ანალიზს დავიწყებდეთ, მიზანშეწონილი იქნება მოკლედ განვიხილოთ ის პოლიტიკურ-სოციალური ვითარება, რომელმაც გამოიწვია კონსტიტუციის პროექტის ფორსირებულ რეჟიმში განხილვა და პრაქტიკულად სრულყოფილი ანალიზის გარეშე მისი მიღება.

⁵ იხ., კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 69.

1918 წლის 6 ივნისს საქართველოში შეიქმნა „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის საკონსტიტუციო საფუძვლების შემდგენი კომისია“, რითაც საფუძველი ჩაეყარა კონსტიტუციის პროექტის მომზადებას. თუმცა კონსტიტუციის საბოლოო პროექტის მომზადება 1921 წლამდე ვერ მოხერხდა და მხოლოდ ამავე წლის 21 იანვარს წარედგინა დამფუძნებელ კრებას განსახილველად⁶. კონსტიტუციის პროექტის მომზადების პროცესის გაჭიანურებას ხელი შეუშალა საკონსტიტუციო კომისიების ხელმძღვანელთა ხშირმა ცვლილებამაც, რაც მიანიშნებს იმაზე, რომ „ეს იყო წინააღმდეგობებით აღსავსე, ურთულესი პროცესი, მით უმეტეს, რომ საგარეო და საშინაო პოლიტიკური ვითარება ელვისებური სისწრაფით იცვლებოდა“⁷. კონსტიტუციის პროექტის განხილვისათვის პრაქტიკულად მხოლოდ ერთთვიანი ვადა ჰქონდა დამფუძნებელ კრებას, რაც საკმარი ვერ იქნებოდა ყველა საკითხის ფუნდამენტური განხილვისა და გაანალიზებისათვის. 1921 წლის 21 თებერვალს დამფუძნებელი კრება იძულებული გახდა საგანგებო რეჟიმში დაემტკიცებინა საქართველოს კონსტიტუცია, რადგან „ხელისუფლებას კარგად ესმოდა, რომ როგორც საკუთარი, ისე მთლიანად ქვეყნის დამოუკიდებლობის ლეგიტიმაცია და იურიდიული გაფორმება შესაძლებელი იქნებოდა მხოლოდ კონსტიტუციის მიღების გზით“⁸.

ამდენად, ნათელია, რომ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მიღების პერიოდში არსებული დაძაბული და რთული პოლიტიკურსახელმწიფოებრივი მოვლენები ხელს შეუშლიდა მთავარი ნორმატიული დოკუმენტის ყველა თავის სრულყოფილად განხილვას. მით უმეტეს, ვერ მოესწრებოდა კონსტიტუციური ნორმების მოქმედების პრაქტიკული განხორციელების თვალსაზრისით ანალიზი. საქართველოს მთავრობის ემიგრა-

⁶ იხ., ერემოვი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის თებერვლის კონსტიტუცია, ჟურნალი „სამართალი“, 1992, №10-11, 12.

⁷ ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ტომი I, თბილისი, 2005, 99.

⁸ იქვე, 99.

ციაში წასვლის წინ, დამფუძნებელი კრების ბოლო სხდომაზე 1921 წლის 18 მარტს მიღებულ იქნა დადგენილება საქართველოს კონსტიტუციის შეჩერების შესახებ. თუმცა „ამ დროს საქართველოში უკვე დამყარებული იყო საბჭოთა ხელისუფლება“⁹.

2. საკონსტიტუციო კონტროლის მოკლე მიმოხილვა

როგორც ცნობილია, საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტის აღმოცენება ცნობილი ავსტრიელი კონსტიტუციონალისტის ჰანს კელზენის სახელს უკავშირდება, რომელმაც საკონსტიტუციო კონტროლის იდეა ორ ძირითად პოსტულატზე დააფუძნა: საკონსტიტუციო კონტროლი დამოუკიდებლად უნდა განეხორციელებინა ამისათვის შექმნილ სპეციალურ დაწესებულებას და იგი გამოყოფილი უნდა ყოფილიყო სასამართლო სისტემისაგან. თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალში ერთმანეთისგან განასხვავებენ საკონსტიტუციო კონტროლის ე.წ. „ევროპულ“ და „ამერიკულ“ მოდელებს¹⁰, თუმცა ზოგადად საკონსტიტუციო კონტროლის მექანიზმი გულისხმობს სპეციალური სახელმწიფო ორგანოს მიერ კონსტიტუციასთან შეუსაბამო კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების გამოვლენასა და მათზე შესაბამის რეაგირებას.

წინამდებარე სტატიის მიზნებიდან გამომდინარე იმთავითვე უნდა გაიმიჯნოს საკონსტიტუციო იუსტიციის ორი სახე: საკონსტიტუციო კონტროლი და საკონსტიტუციო ზედამხედველობა. საკონსტიტუციო კონტროლი გულისხმობს უფლებამოსილი ორგანოს მიერ კონსტიტუციასთან შეუსაბამო ნორმების აღმოჩენასა და მათ გაუქმებას. ხოლო საკონსტიტუციო ზედამხედველობა, გულისხმობს, რომ შესაბამისი დაწესებულება უფლებამოსილია გამოავლინოს კონსტიტუციასთან შეუსაბამო

9 ერემოვი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის თებერვლის კონსტიტუცია, ჟურნალი „სამართალი“, 1992, №10-11, 12.

¹⁰ იხ., კვერენჩილაძე გ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა და საკონსტიტუციო იუსტიციის მოდელები (ზოგიერთი თეორიული საკითხი), კავკასიის უნივერსიტეტის 10 წლის იუბილესადმი მიძღვნილი სამეცნიერო შრომების კრებული, თბილისი, 2008, 75.

ნორმატიული აქტი, მაგრამ საკონსტიტუციო კონტროლისაგან განსხვავებით, მას შეუძლია მხოლოდ შეაჩეროს მისი მოქმედება და ნორმის გაუქმების რეკომენდაციით მიმართოს უფლებამოსილ ორგანოს, რომელსაც შეეძლება გააუქმოს არაკონსტიტუციურად ცნობილი სამართლის ნორმა¹¹.

საკონსტიტუციო კონტროლი და საკონსტიტუციო ზედამხედველობა, ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ გულისხმობს კონსტიტუციასთან შეუსაბამო ნორმატიული აქტების გამოვლენასა და მათ გაუქმებას/შეჩერებას, ხოლო კანონთან შეუსაბამო კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების გაუქმების ან შეჩერების უფლებამოსილება მართალია სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა მიერ საკონტროლო ან საზედამხედველო უფლებამოსილების განხორციელებას წარმოადგენს, მაგრამ სრულიად განსხვავდება საკონსტიტუციო კონტროლისაგან. ნებისმიერ შემთხვევაში კონსტიტუციისა და კანონის დამცავი მექანიზმების არსებობა 1921 წლის კონსტიტუციაში ზოგადად, იმ დროისათვის მეტად პროგრესულ მოვლენად შეიძლება შეფასდეს.

3. საკონსტიტუციო კონტროლის ელემენტები უმაღლესი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა უფლებამოსილებებში საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის შესაბამისად

კონსტიტუციაში სხვა სახელმწიფო ორგანოებთან შედარებით პარლამენტის განსაკუთრებული ადგილისა და როლის გათვალისწინებით, საფუძველს მოკლებულია მოსაზრება, რომ ხალხის ნების უზენაესი გამოხატულების – პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების გაუქმება რომელიმე სახელმწიფო ორგანოს შესძლებოდა, თუმცა კონსტიტუცია მოიცავდა ცალკეულ ელემენტებს, რომელიც გარკვეულწილად კონსტიტუციისა და კანონის დაცვის განმახორციელებელი მექანიზმის არსებობის აუცილებლობაზე მიანიშნებდა. სწორედ ამ მომენტების წარმო-

¹¹ იქვე, 77.

ჩენის მიზნით კვლევის დანიშნულებიდან გამომდინარე მიზანშეწონილია განვიხილოთ უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოთა ის უფლებამოსილებები, რომლებიც რელევანტურია კვლევის ობიექტთან მიმართებით.

პირველ რიგში, ყურადღებას იპყრობს ზოგადად კონსტიტუციის იურიდიული ძალისა და სხვა ნორმატიული აქტების მასთან შესაბამისობის სავალდებულობის შესახებ მნიშვნელოვანი დებულება. კერძოდ, კონსტიტუცია გამოცხადებულია სახელმწიფოს უზენაეს კანონად და მასთან შეუსაბამო მრავალჯერადი გამოყენებისათვის განსაზღვრული სამართლებრივი აქტების გამოქვეყნება დაუშვებელია.

ნიშნადობლივია ასევე, რომ კონსტიტუციის მე-9 მუხლის შესაბამისად მის მიღებამდე გამოცემული კანონი და დეკრეტი იურიდიულ ძალას ინარჩუნებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იგი წინააღმდეგობაში არ მოდის კონსტიტუციის პრინციპებთან და თავად კონსტიტუციასთან. კონსტიტუციის დაცვაზე უფლებამოსილი სპეციალიზებული სახელმწიფო ორგანოს არარსებობის პირობებში აღნიშნული კონსტიტუციური ნორმები კონსტიტუციის დაცვის არაეფექტურ საშუალებებს წარმოადგენენ, თუმცა თავად ამ ნორმების არსებობა მნიშვნელოვან წარმოდენას იძლევა საკონსტიტუციო კომისიის დამოკიდებულებაზე კონსტიტუციის, როგორც უზენაესი იურიდიული ძალის მქონე აქტის მიმართ. სავარაუდოა, რომ კონსტიტუციის პრაქტიკული განხორციელების პირობებში დაისმებოდა საკითხი კონსტიტუციის დაცვაზე უფლებამოსილი კონკრეტული ორგანოს დაფუძნების აუცილებლობის შესახებ. კონსტიტუციის მე-9 მუხლი ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში შეფასდა როგორც „ქართული კონსტიტუციური სამართლის მიერ საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების მიზანშეწონილობის პირველი აღიარება“¹².

როგორც უკვე აღვნიშნეთ კონსტიტუციაში არსებული ნორმების შესაბამისად სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალურ

¹² იხ., კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 76.

ორგანოებს გააჩნდათ კონსტიტუციურ კანონიერებაზე „თვალყურის დევნების“ გარკვეული საკონტროლო-საზედამხედველო უფლებამოსილებები, ამდენად, მიზანშეწონილია ცალ-ცალკე განვიხილოთ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა ის უფლებამოსილებები, რომლებიც კვლევის მიზნებთან შინაარსობრივ თანხედრაშია.

3.1. აღმასრულებელი ხელისუფლება

საქართველოს კონსტიტუციაში აღმასრულებელ ხელისუფლებას მოკრძალებული ადგილი უკავია. „უმაღლესი მართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის მთავრობას“¹³. მთავრობას ხელმძღვანელობს მთავრობის თავმჯდომარე, რომელსაც 1 წლის ვადით ირჩევს პარლამენტი. საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია არ იცნობს სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობას და მისი ტრადიციული ფუნქციები გადანაწილებულია ერთპალატიან პარლამენტსა და ერთი წლის არჩეულ პრემიერ-მინისტრს შორის¹⁴. უმაღლესი წარმომადგენლობა მართალია ენიჭება მთავრობის თავმჯდომარეს, რომელიც ამავე დროს ნიშნავს საქართველოს ელჩებს უცხოეთში და გააჩნია ისეთ უფლებამოსილებები, რომლებიც პრეზიდენტის თანამდებობისთვის არის დამახასიათებელი, მაგრამ მისი ძირითადი უფლებამოსილებანი კონსტიტუციით ამომწურავად არის განსაზღვრული¹⁵ და სამოქმედო არეალი „შემოიფარგლება მხოლოდ პარლამენტისადმი დაქვემდებარებაში“¹⁶. საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შესაბამისად მთავრობის თავმჯდომარე უფლებამოსილია გამოსცეს ბრძანება და განკარგულება კანონის აღსრულებისათვის, მაგრამ უფლება არ აქვს კანონის მოქმედება შეაჩეროს, ან მისი მოქმედება დააბრკოლოს. მთა-

¹³ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ბათუმი, 1921, მუხლი 66.

¹⁴ იხ., დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 52.

¹⁵ იხ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ბათუმი, 1921, მუხლი 70

¹⁶ ერემოვი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის თებერვლის კონსტიტუცია, ჟურნალი „სამართალი“, 1992, №10-11, 15.

ვრობის თაემჯდომარე პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე და იგი „ვალდებულია დაემორჩილოს პარლამენტის დადგენილებას“¹⁷. სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის სრულ უგულებელყოფას წარმოადგენს მთავრობის კიდევ ერთი ვალდებულება - „შეასრულოს ყოველივე, რაც კანონს ან პარლამენტს მისთვის დაუვალებია“¹⁸.

მიუხედავად მთავრობის ნომინალური უფლებამოსილებებისა, 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით მნიშვნელოვანია აღმასრულებელი ხელისუფლების ცალკეული უფლებამოსილებანი, რომლებიც საკონსტიტუციო კონტროლის ელემენტებს შეიცავს.

კონსტიტუციის 103-ე მუხლის შესაბამისად მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს უფლება ჰქონდათ შეეჩერებინათ ადგილობრივი თვითმმართველობის დადგენილება და განკარგულება, თუ იგი ეწინააღმდეგებოდა კანონს. ასეთ შემთხვევაში საქმე უნდა გადასცემოდა სასამართლოს. მაშასადამე, მთავრობას ჰქონდა სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების სამართლებრივი აქტების მოქმედების შეჩერების უფლებამოსილება, რაც შეიძლება განვიხილოთ როგორც მთავრობის საზედამხედველო უფლებამოსილება კანონქვემდებარე აქტებზე, თუმცა აღნიშნული უფლებამოსილება განსხვავდება საკონსტიტუციო ზედამხედველობისაგან. კონსტიტუციის ამავე ნორმის შესაბამისად აღნიშნული კანონქვემდებარე აქტების შეჩერების წესი და პირობები ცალკე კანონით უნდა განსაზღვრულიყო. კონსტიტუციის მოქმედების შეჩერების გამო შეუძლებელია ვიმსჯელოთ იმაზე თუ რა შინაარსის მატარებელი იქნებოდა ხსენებული კანონი და რა პირობების არსებობის შემთხვევაში შეიძლება მთავრობა ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტების შეჩერებას, თუმცა ფაქტია, რომ აღნიშნული კანონი გახდებოდა სასამართლოს მიერ საქმის განხილვის დროს მთავრობის გადაწყვეტილების კანონშესაბამისობის განსაზღვრის მთავარი სამართლებრივი საფუძველი.

¹⁷ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ბათუმი, 1921 მუხლი 73.

¹⁸ იქვე, მუხლი 72.

მეტად მნიშვნელოვან ნორმას წარმოადგენს კონსტიტუციის 72-ე მუხლი, რომლის თანახმად მთავრობის ერთ-ერთ მოვალეობას წარმოადგენს „თვალ-ყურის დევნა და აღსრულება კონსტიტუციისა და კანონებისა“¹⁹. პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს რომ ტერმინი „თვალ-ყურის დევნა“ მეტად ბუნდოვანია. საფუძველს მოკლებულია მოსარზრება, რომ აღმასრულებელ მთავრობას, რომელიც თავად იყო ვალდებული შეესრულებინა „ყოველივე, რაც პარლამენტს მისთვის დაუვალებია“, შესძლებოდა კონსტიტუციასთან შეუსაბამო ნორმის თუნდაც მოქმედების შეჩერება, მითუმეტეს თუ გავითვალისწინებთ რომ მთავრობას პარლამენტზე გაცილებით დაბალი სტატუსის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს კანონქვემდებარე აქტების მხოლოდ შეჩერების უფლება გააჩნდა. ამ ნორმის შესაბამისად სავარაუდოა, რომ მთავრობას უნდა განეხორციელებინა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა მიერ კონსტიტუციისა და კანონის დაცვის თვალყურის დევნება. თუმცა ასეთ შემთხვევაშიც მთავრობას სახელამხედველო და არა საკონსტიტუციო კონტროლის ფუნქციები ექნებოდა.

3.2. პარლამენტი

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა შორის განსაკუთრებული ადგილი საქართველოს პარლამენტს უკავია. „ხელმწიფობა ეკუთვნის მთელ ერს, ხოლო პარლამენტი კონსტიტუციის ფარგლებში ახორციელებს ერის ხელმწიფობას“²⁰. იგი წარმოადგენს „სახელმწიფოს მთავარ დედაბომს“²¹, რომელიც ფართო უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი. სახელმწიფო ორგანოთა შორის პარლამენტის უპირატესი ადგილის გათვალისწინებით კონსტიტუციის პროექტზე გამართული მსჯელობის დროს იმთავითვე გამოირიცხა პარლამენტის, როგორც „სახალ-

¹⁹ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ბათუმი, 1921, მუხლი 72.

²⁰ იქვე, მუხლი 52.

²¹ ერემოვი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის თებერვლის კონსტიტუცია, ჟურნალი „სამართალი“, 1992, №10-11, 14.

ხო სუვერენიტეტის“ გამომხატველი ორგანოს მიერ მიღებული კანონების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის განმსაზღვრელი ორგანოს არსებობა სენატის სახით, რაც საკონსტიტუციო კომისიის მოსაზრებით სენატის უფრო მნიშვნელოვან ორგანოდ აქცევდა ვიდრე პარლამენტი იყო.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შესაბამისად პარლამენტი ფართო უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი. უზვეულო ფაქტია, მაგრამ კონსტიტუცია არაფერს ამბობს არაკონსტიტუციური აქტების მიმართ პარლამენტის უფლებამოსილებების შესახებ. თუმცა პარლამენტს შეეძლო განეხორციელებინა მთავრობის საერთო კონტროლი²², რომელსაც თავის მხრივ უნდა განეხორციელებინა კონსტიტუციის აღსრულებაზე თვალყურის დევნა. პრაქტიკული თვალსაზრისით რთულია იმის განსაზღვრა, თუ რა მოიაზრეს კონსტიტუციის დამფუძნებლებმა ტერმინში საერთო კონტროლი, თუმცა თუ სხვა ნორმებს შევადარებთ (მაგალითად, მთავრობისა და სენატის ვალდებულებები პარლამენტისათვის ანგარიშის ჩაბარებისა და „ყოველივეს შესრულების შესახებ“, რასაც პარლამენტი დაავალბდა) ცხადი გახდება, რომ პარლამენტარიზმის იდეის ამგვარ გაგებას შეეძლო ხელი შეეშალა სახელმწიფო ორგანოების ფუნქტური ფუნქციონირებისათვის.

3.3. სასამართლო

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სასამართლო სისტემის ჩამოყალიბება 1918 წლის 20 სექტემბერის გადაწყვეტილების საფუძველზე, დროებითი საგანგებო სასამართლოს²³ შემოღებით დაიწყო. ხოლო 1919 წლის 29 ივლისის კანონით როგორც უმაღლესი სასამართლო ინსტანცია, დაფუძნდა უზენაესი სასამართლო - სენატი²⁴. სწორედ აღნიშნუ-

²² საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ბათუმი, 1921, მუხლი 54.

²³ იხ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), რედაქტორი ვ. შარაშენიძე, თბილისი, 1990, 67.

²⁴ იხ., იქვე 3-4.

ლი კანონის შესაბამისად სენატს გააჩნდა თანამედროვე საკონსტიტუციო სასამართლოების დამახასიათებელი ერთ-ერთი ძირითადი უფლებამოსილება - განეხილა მთავრობის დაწესებულებათა და სხვა უწყების სასამართლოებს შორის არსებული კომპეტენტური დავები²⁵.

სენატს, როგორც სასამართლო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოს გააჩნდა გარკვეული საკონტროლო უფლებამოსილებები, თუმცა როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ისინი განხვავებულია საკონსტიტუციო კონტროლისაგან. კერძოდ, კონსტიტუციის 76-ე მუხლის შესაბამისად, უმაღლესი სასამართლო დაწესებულება სენატი, რომელსაც ირჩევდა პარლამენტი, მოვალე იყო თვალყური ედევნებინა კანონის დაცვისათვის. უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციის 72-ე მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტსა და 76-ე მუხლის ანალიზის შესაბამისად, რომელთა საფუძველზეც რესპუბლიკის მთავრობასა და სენატს ევალებოდა კონსტიტუციისა და კანონის დაცვისადმი თვალყურის დევნება კოლიზიური შინაარსისა იყო და სახელმწიფო ხელისუფლების ამ ორგანოთა უფლებამოსილებების დუბლირებას წარმოადგენდა.

აღსანიშნავია აგრეთვე სენატის შესახებ დებულება, რომელიც ჯერ კიდევ კონსტიტუციის მიღებამდე ითვალისწინებდა სენატის ყოველი დაწესებულების, თანამდებობის პირისა და ადგილობრივი ორგანოს მიერ კანონის დაცვასა და სისრულით ასრულებაზე თვალყურის დევნების ვალდებულებას²⁶. ამავე დებულების მექქესე მუხლის შესაბამისად: „თუ სენატი დაინახავს, რომ მინისტრის ან მთავრობის სხვა უმაღლესი წარმომადგენლის ცირკულარი, განკარგულება ან სავალდებულო დადგენილება ეწინააღმდეგება კანონს, განკარგულება უნდა გასცეს

²⁵ სახელმწიფო ორგანოებს შორის დავებს განიხილავდა სამოქალაქო საკასაციო დეპარტამენტის ადმინისტრაციული განყოფილება, ხოლო სხვადასხვა სასამართლოებსა და სასამართლოსა და მთავრობის დაწესებულებებს შორის დავას განიხილავდა სენატის საკასაციო დეპარტამენტთა საზოგადო კრება. (ავტ) აღნიშნულის შესახებ იხ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), რედაქტორი ვ. შარაშენიძე, მუხლები 34-35, თბილისი, 1990.

²⁶ იხ., მუხლი 1.

მათი მოქმედების შეჩერებისათვის, ან გააუქმოს იგი სავსებით, ან ნაწილობრივ“. მოცემულ ნორმაში სენატს გააჩნდა გარკვეულწილად დისკრეციული უფლებამოსილება კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის გამოვლენის შემთხვევაში განეხორციელებინა საკონტროლო ან საზედამხედველო ფუნქციები.

დასკვნა

ყოველივე აღნიშნული ცხადყოფს, რომ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიხედვით სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები აღჭურვილნი იყვნენ გარკვეული საკონტროლო და საზედამხედველო უფლებამოსილებით, თუმცა ეს ფუნქციები სრულიად განსხვავებულია საკონსტიტუციო კონტროლისაგან. უნდა ითქვას, რომ საკონტროლო და საზედამხედველო ფუნქციების ელემენტების არსებობა კონსტიტუციაში თავისთავად მიაჩნდება, რომ ადრე თუ გვიან მაინც დადგებოდა კონსტიტუციის დაცვის სამართლებრივი მექანიზმის შემოღების აუცილებლობის საკითხი, მით უმეტეს, ამის თქმის საფუძველს გვაძლევს იმ დროის თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის იდეებზე ორიენტირებული კონსტიტუციის სულისკვეთება. თუმცა, პრაქტიკული თვალსაზრისით, ამ საკითხზე შესაძლებელია მხოლოდ ვარაუდის გამოთქმა, რადგან კონსტიტუციის შეფასება მხოლოდ თეორიულ ასპექტში არის შესაძლებელი, იმის გამო, რომ კონსტიტუციამ ფაქტობრივად 4 დღე იმოქმედა, ხოლო იურიდიულად მისი მოქმედება 1921 წლის 17 მარტს შეჩერდა.

ქართულ სამართლებრივ ლიტერატურაში არსებული მოსაზრება კონსტიტუციაში საკონსტიტუციო კონტროლის ელემენტების არსებობის შესახებ, - რომ სასამართლო ხელისუფლება 1921 წლის კონსტიტუციაში მართლმსაჯულების ფორმით არის წარმოდგენილი, ხოლო საკონსტიტუციო კონტროლი ცალკეული ნიშნებისა და ელემენტების აღნიშვნით შემოიფარგლება²⁷,

²⁷ შეად., ფუტკარაძე ი., სასამართლო ხელისუფლება საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიხედვით, ქართული კონს-

შეიძლება უფრო ვიწროდაც განიმარტოს. თუ არ ჩავთვლით მთავრობის უფლებამოსილებას კონსტიტუციის და კანონის „თვალ-ყურის დევნისა და აღსრულების შესახებ“, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის არცერთი ნორმა არ ატარებს საკონსტიტუციო კონტროლისათვის დამახასიათებელ რაიმე ნიშანს.

აღსანიშნავია რომ ისტორიული წყაროების მიხედვით კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობის დროს განიხილებოდა სენატის საკონსტიტუციო კონტროლის უფლებამოსილებით აღჭურვის საკითხი, თუმცა საბოლოოდ მოსაზრება უარყოფილ იქნა - საკონსტიტუციო კომისიამ ვერ დაუშვა ისეთი ორგანოს არსებობა, რომელიც შეძლებდა პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის კონსტიტუციასთან შესაბამისობა განესაზღვრა.²⁸

ტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, 2011, 184.

²⁸ იხ., მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის სათავეებთან, საქართველოს ეროვნული საბჭოს (პარლამენტის) საკონსტიტუციო კომისია, თბილისი, 1993, 23

გამოყენებული ლიტერატურა

1. საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია
2. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), რედაქტორი ვ. შარაშენიძე, თბილისი, 1990
3. მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბილისი, 1996.
4. ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ტომი I, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი, 2005
5. ერემოვი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის თებერვლის კონსტიტუცია, ჟურნალი „სამართალი“, 1992, №10-11
6. ფუტყარაძე ი., სასამართლო ხელისუფლება საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიხედვით
7. კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი 2008
8. საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, ავტორთა ჯგუფი, თბილისი, 2010
9. კვერენსილაძე გ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა და საკონსტიტუციო იუსტიციის მოდელები (ზოგიერთი თეორიული საკითხი), კავკასიის უნივერსიტეტის 10 წლის იუბილესადმი მიძღვნილი სამეცნიერო შრომების კრებული, თბილისი, 2008.
10. დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი (სახელმძღვანელო ბაკალავრიატის სტუდენტებისათვის), თბილისი, 2010