

თბილისის ივანე ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

იურიდიული ფაკულტეტი

ბექა ქანთარია

დასავლური კონსტიტუციონალიზმის პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში

მეცნიერ-ხელმძღვანელი გიორგი დავითაშვილი

იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი, თბილისის ივანე ჯავახიშვილის
სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის
სრული პროფესორი

*დისერტაცია წარმოდგენილია სამართლის
დოქტორის აკადემიური
ხარისხის მოსაპოვებლად*



თბილისი, 2012 წელი

შემოკლებათა განმარტება ----- 8

შესავალი

§ 1. პრობლემის არსი და აქტუალობა -----	9
§ 2. კვლევის მიზანი -----	12
§ 3. ნაშრომის აგებულება -----	13
§ 4. გამოყენებული კვლევის მეთოდი -----	13
§ 5. ძირითადი წყაროები -----	14
§ 6. პირველი კონსტიტუცია უცხოელ ავტორთა შრომებში -----	19
§ 7. კონსტიტუციის ცნების შესახებ არსებული ზოგადო კონცეფციები -----	20
§ 8. საქართველოს პირველი კონსტიტუციის პროექტის პრიორიტეტები -----	21

თავი I. მმართველობის ფორმის სისტემათა კლასიფიკაცია და კონცეპტუალური მახასიათებლები

§ 1.1. მმართველობის ფორმის უცვლელობის საკითხი საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში -----	24
§ 1.2. მმართველობის ფორმის არსი იმ პერიოდის დასავლურ და ქართულ სამართლებრივ დოქტრინაში -----	28
§ 1.3. ამერიკული მოდელის კონცეპტუალური მახასიათებლები -----	31
§ 1.4. შვეიცარიული მოდელის კონცეპტუალური მახასიათებლები -----	33
§ 1.5. ფრანგული მოდელის კონცეპტუალური მახასიათებლები -----	33
§ 1.5.1 განსხვავება საპარლამენტო მონარქიასა და საპარლამენტო დემოკრატიას შორის -----	33
§ 1.5.2. პრემიერ-მინისტრის და მინისტრების დანიშვნა-გადაყენების უფლება -----	33
§ 1.5.3 პარლამენტის დათხოვნა -----	34
§ 1.6. კონცეპტუალური ხედვა მმართველობის ფორმის სისტემებზე საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიაში -----	34
§ 1.7. როგორი ტიპის კონსტიტუცია უნდა შევიმუშაოთ? -----	36

თავი II. უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობის შრტიპრტიმმართვება, უშუალო დემოკრატიის ელემენტები საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში

§ 2.1. წარმომადგენლობითი მმართველობის კონსტიტუციური მახასიათებლები დასავლურ სისტემებში -----	38
§ 2.2. უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობის კონცეპტუალური მახასიათებლები საქართველოში -----	39
§ 2.3. დასავლური ტენდენცია – “მხოლოდ არჩევნები ვერ უზრუნველყოფს სახალხო სუვერენიტეტის განხორციელებას” -----	45
§ 2.4. რეფერენდუმის ისტორიული ფესვები -----	48

§ 2.5. საკანონმდებლო ხელისუფლების განაწილება პარლამენტსა და ხალხს შორის -----	49
§ 2.6. რეფერენდუმი, როგორც პარლამენტზე კონტროლის კონსტიტუციური მექანიზმი -----	50
§ 2.7. რეფერენდუმის საკითხი საქართველოს დამფუძნებელ კრებაში -----	51
§ 2.8. რეფერენდუმის ფორმები -----	54
§ 2.8.1. ფინანსური რეფერენდუმი -----	54
§ 2.8.2. რეფერენდუმს დაქვემდებარებული საკითხები -----	56
§ 2.8.3. სავალდებულო და ფაკულტატიური რეფერენდუმი -----	57
§ 2.9. შეზღუდული კანონმდებლობის უფლება -----	59

თავი III. პრეზიდენტის ინსტიტუტის საკითხი და მისი უფლებამოსილების დელეგირება

§ 3.1. კოლეგიალური მმართველობის კონცეპტუალური მახასიათებლები -----	61
§ 3.2. კოლეგიალური მმართველობის კონსტიტუციური მახასიათებლები -----	63
§ 3.3. პრეზიდენტის თანამდებობის საკითხი -----	64
§ 3.4. ძირითადი არგუმენტები პრეზიდენტის თანამდებობის სასარგებლოდ -----	65
§ 3.4.1. კონცეპტუალური ხედვა პრეზიდენტის არჩევასა და საპრეზიდენტო ვადაზე -----	71
§ 3.4.2. საქართველოს კონსტიტუციის პროექტში შესატანი ცვლილებები -----	72
§ 3.4.3. კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი -----	74
§ 3.4.3.1. კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის კონცეპტუალური და ნორმატიული მახასიათებლები პირველ რესპუბლიკაში ----	74
§ 3.4.3.2. ეროვნულ-დემოკრატიები და პრეზიდენტის აქტების კონტრასიგნაცია -----	76
§ 3.4.4. არგუმენტები პრეზიდენტის ინსტიტუტის წინააღმდეგ -----	78
§ 3.4.4.1 პრეზიდენტი და ვეტო-ს უფლება -----	81
§ 3.4.4.2. პრეზიდენტი, როგორც ხელისუფლების უზურპატორი -----	82
§ 3.4.4.3. მონარქისა და პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა დელეგირება -----	83
§ 3.4.4.3.1 “ავსტრიული მოდელი” -----	83
§ 3.4.4.3.2. “შვეიცარიული მოდელი” -----	84
§ 3.4.4.3.3. “რესპუბლიკის თავმჯდომარე” -----	85
§ 3.4.4.3.4. მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილების კონსტიტუციური მახასიათებლები -----	86
§ 3.4.4.3.5. მთავრობის თავმჯდომარის არჩევის წესი და უფლებამოსილების ვადა -----	87
§ 3.4.4.3.6. საერთაშორისო წარმომადგენლობა -----	90
§ 3.4.4.3.7. უფლებამოსილება თავდაცვის სფეროში -----	91
§ 3.4.4.3.8. უფლებამოსილება ნორმატიული აქტების გამოცემის სფეროში -----	92

§ 3.4.4.3.9. უფლებამოსილება მმართველობის სისტემის რევიზიის სფეროში -----	92
§ 3.4.4.3.10. მთავრობის თავმჯდომარის შეზღუდული უფლებამოსილება -----	93
§ 3.4.4.3.11. მთავრობის თავმჯდომარის მოადგილე -----	99

**თავი IV. სახელმწიფო ხელისუფლების განაწილების პრინციპი,
აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებებს შორის
ფუნქციების გამოწვნა**

§ 4.1. ტერმინოლოგია -----	97
§ 4.2. ხელისუფლების განაწილების პრინციპი პირველ რესპუბლიკაში -----	97
§ 4.3. ხელისუფლების განაწილების შესახებ არსებული კონცეფციები -----	98
§ 4.4. პარლამენტის უზენაესობის იდეა -----	102
§ 4.5. პარლამენტის უწყვეტობის პრინციპი -----	104
§ 4.5.1 პარლამენტის დათხოვნის კონცეპტუალური მახასიათებლები -----	104
§ 4.5.2. პარლამენტის დათხოვნის ნორმატიული მახასიათებლები -----	105
§ 4.5.3. დეპუტატის უკან გამოწვევის უფლება ამომრჩევლის მიერ -----	106
§ 4.5.4. პარლამენტის უწყვეტობის პრინციპი პირველ რესპუბლიკაში -----	107
§ 4.5.5. პარლამენტის უწყვეტობის კონცეპტუალური საფუძვლები პირველ კონსტიტუციაში -----	108
§ 4.6. უფლებამოსილებათა განაწილება პარლამენტსა და მთავრობას შორის -----	112
§ 4.6.1. პარლამენტის უფლებამოსილებები -----	112
§ 4.6.2. მთავრობის უფლებამოსილებები -----	114
§ 4.6.3. ერთობლივ უფლებამოსილებებს მიკუთვნებული საკითხები -----	114
§ 4.6.3.1. უფლებამოსილება თავდაცვის სფეროში -----	115
§ 4.6.3.2. საბიუჯეტო უფლებამოსილება -----	117
§ 4.6.3.3. ბიუჯეტის პროექტის შედგენა და დამტკიცება -----	117
§ 4.6.3.4. გადასახადების დაწესების უფლება -----	118
§ 4.6.3.5. გადასახადებისაგან განთავისუფლება -----	119
§ 4.6.3.6. სესხის აღება -----	119
§ 4.6.3.7. კანონ-პროექტის ინიცირების უფლება -----	120
§ 4.7. საკანონმდებლო და სასამართლო ფუნქციების გამოწვნა -----	120
§ 4.8. სამთავრობო საკონსტიტუციო ზედამხედველობის პრინციპი -	120

**თავი V. აღმასრულებელი ხელისუფლების იურიდიული ბუნება და
ორგანიზაცია პირველ კონსტიტუციაში**

§ 5.1. პარლამენტარიზმის ცნების შესახებ არსებული კონცეპტუალური ხედვა -----	128
§ 5.2. კონსტიტუციამდელი ხანა – საპარლამენტო	

მმართველობის გამოცდილება ----- 130

§ 5.3. მთავრობის სამართლებრივი მდგომარეობის სამი ძირითადი ფორმა ----- 134

§ 5.4. აღმასრულებელი ხელისუფლების ახალი მოდელის ძიება და კონცეპტუალური ხედვა ამ საკითხზე ----- 135

§ 5.5. არჩევანი დირექტორიის რეჟიმსა და პოლიტიკურ მთავრობას შორის ----- 139

§ 5.5.1. დირექტორიის რეჟიმი და კონცეპტუალური მახასიათებლები ----- 141

§ 5.5.2. ნახევრადდირექტორიის რეჟიმის კონცეპტუალური მახასიათებლები ----- 143

§ 5.6. მთავრობის (კაბინეტის) სტატუსი ----- 144

§ 5.7. მთავრობის (კაბინეტის) ფორმირება ----- 145

§ 5.8. უნდობლობის ვოტუმი ----- 148

§ 5.9. აღმასრულებელი ხელისუფლების მოწყობის ახალი მოდელი ----- 151

§ 5.10. რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი ----- 152

§ 5.11. საზოგადოებრივი აზრი და სამთავრობო პოლიტიკა ----- 157

§ 5.12. აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის ფორმები ----- 157

§ 5.12.1. ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე ----- 158

§ 5.12.2. კითხვა და ინტერპელაცია ----- 158

§ 5.12.3. სავამოძიებო კომისია ----- 160

§ 5.13. მთავრობის წევრის თანამდებობრივი შეუთავსებლობა ----- 160

§ 5.14. მინისტრების იურიდიული პასუხისმგებლობა ----- 162

თავი VI. დასავლური კონსტიტუციონალიზმის პრინციპები და საპარლამენტო ხელისუფლების სამართლებრივი ბუნება პირველ კონსტიტუციაში

შესავალი ----- 164

§. 6.1. პარლამენტის ნორმატიული სტატუსი ----- 165

§. 6.2. საკანონმდებლო ორგანოს სახელწოდება ----- 166

§. 6.3. პარლამენტის ფორმირების წესი ----- 167

§ 6.3.1. პროპორციული სისტემა ----- 168

§. 6.3.2. თავისუფალი სადეპუტატო მანდატი ----- 169

§. 6.3.3. საარჩევნო უფლების მქონეთა ასაკობრივი ცენზი ----- 173

§. 6.3.4. პარლამენტის მოქმედების ვადა ----- 175

§. 6.3.5. პარლამენტის წევრთა რაოდენობა ----- 178

§ 6.3.5.1. პარლამენტის წევრთა რაოდენობა მსოფლიო კონსტიტუციებში ----- 178

§ 6.3.5.2. პარლამენტის წევრთა რაოდენობის განსაზღვრა პროექტში და კონცეპტუალური ხედვა ამ საკითხზე ----- 181

§. 6.4. სადეპუტატო ინდემნიტეტი ----- 183

§ 6.4.1. აზრის გამოხატვის თავისუფლება ----- 184

§ 6.4.2. ჩვენებაზე უარის თქმის უფლება ----- 186

§ 6.4.3. მატერლიალურ-საფინანსო ხასიათის გარანტიები ----- 187

§. 6.5. სადეპუტატო იმუნიტეტი ----- 188

§ 6.5.1. კონსტიტუციამდელი გამოცდილება ----- 189

§ 6.5.2. სადეპუტატო იმუნიტეტი მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმში -----	191
§ 6.5.3. კონცეპტუალური ხედვა და მისი ასახვა კონსტიტუციაში -----	192
§ 6.6. თანამდებობრივი შეუთავსებლობის კონსტიტუციური პრინციპი -----	193
§ 6.6.1. კონცეპტუალური ხედვა -----	193
§ 6.6.2. შეუთავსებლობის პრინციპი კონსტიტუციის პროექტებში -----	197
§ 6.6.3. შეთავსების პრინციპი პროფესორის თანამდებობასთან -----	200
§ 6.6.4. შეუთავსებლობის პრინციპი პირველ კონსტიტუციაში -----	202
§ 6.7. პარლამენტის კანონშემოქმედებითი საქმიანობა -----	202
§ 6.7.1. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტები პირველ რესპუბლიკაში -----	203
§ 6.7.2. კონცეპტუალური ხედვა -----	207
§ 6.7.3. ზოგადი ინიციატივა -----	210
§ 6.7.4. ინიციატივა რეფერენდუმის ჩატარებაზე -----	210
§ 6.7.5. საკონსტიტუციო ინიციატივა -----	212
§ 6.7.6. საკონსტიტუციო ინიციატივისა და კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხი მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმში -----	212
§ 6.7.7. კონცეპტუალური ხედვა და პლურალური ინიციატივა კონსტიტუციაში -----	216
§ 6.7.8. საკანონმდებლო აქტის გამოქვეყნების, ძალაში შესვლისა და კოდიფიკაციის საკითხები პირველ რესპუბლიკაში -----	218
§ 6.7.9. პარლამენტის ნორმატიული აქტები -----	221
§ 6.7.9.1. კანონი და დეკრეტი -----	221
§ 6.7.9.2. დადგენილება -----	223
§ 6.8. პარლამენტის სესიის გახსნა -----	224
§ 6.9. პარლამენტის წევრთა რწმუნებულობის დადასტურება კონსტიტუციაში -----	225
§ 6.10. საკითხთა გადაწყვეტის წესი პარლამენტში -----	227
§ 6.11. პარლამენტის სხდომის საჯაროობა -----	228
§ 6.12. პარლამენტის ავტონომიურობის პრინციპი -----	229
§ 6.13. პარლამენტის შიდა ორგანიზაცია -----	231
შესავალი -----	231
§ 6.13.1. ორპალატიანი სისტემა -----	231
§ 6.13.1.1. არგუმენტები ორპალატიანი სისტემის სასარგებლოდ -----	231
§ 6.13.1.2. არგუმენტები ერთპალატიანი სისტემის სასარგებლოდ -----	233
§ 6.13.1.3. პარლამენტის პრეზიდიუმი -----	237
დასკვნა -----	239
ბიბლიოგრაფია -----	254

დანართები

დანართი I

საქართველოს პირველი კონსტიტუციის მე-4 თავის
“პარლამენტი” სანიმუშო პროექტი ----- 263

დანართი II

საქართველოს პირველი კონსტიტუციის მე-5 თავის
“აღმასრულებელი ხელისუფლება” სანიმუშო პროექტი ----- 264

დანართი III

საქართველოს სოციალ-რევოლუციონერთა
კონსტიტუციის პროექტი ----- 266

დანართი IV

ბელგიის 1831 წლის კონსტიტუცია ----- 269

დანართი V

შვეიცარიის ფედერაციული სახელმწიფოს
1874 წლის 29 მაისის კონსტიტუცია ----- 276

დანართი VI

საფრანგეთის 1875 წლის 25 თებერვლის კონსტიტუციური კანონი
სახელმწიფოებრივი ხელისუფლების ორგანიზების შესახებ ----- 281

დანართი VII

საფრანგეთის 1875 წლის 16 ივლისის კონსტიტუციური კანონი
ძალაუფლების ურთიერთქმედების შესახებ ----- 282

დანართი VIII

გერმანიის (ვაიმარის რესპუბლიკის)
1919 წლის 11 აგვისტოს კონსტიტუცია ----- 284

დანართი IX

ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის
1920 წლის 29 თებერვლის კონსტიტუცია ----- 289

**დისერტაციაში გამოყენებულ
შემოკლებათა განმარტება**

ქართულ ენაზე

- სდრ – საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა;
 სესი – საქართველოს ეროვნული საბჭო;
 სდკ – საქართველოს დამფუძნებელი კრება;
 სეა – საქართველოს ეროვნული არქივი;
 სებ – საქართველოს ეროვნული ბიბლიოთეკა;
 ედპ – ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია;
 სფფ – სოციალ-ფედერალისტური ფრაქცია;
 სდპ – სოციალ-დემოკრატიული პარტია;
 სდრსაკ – საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის
 სამართლებრივი აქტების კრებული;
 სკ – საკონსტიტუციო კომისია;
 სდფ – სოციალ-დემოკრატიული ფრაქცია;
 სკ – საკონსტიტუციო კომისია;
 სრფ – სოციალ-რევოლუციონერული ფრაქცია;
 კმგკ – კანონთა და მთავრობის განკარგულებათა კრებული;
 სტ. ანგარიშები – სტენოგრაფიული ანგარიშები.
 ფონ. – ფონდი;
 აღწ. – აღწერა;
 საქ. – საქმე;
 ფურც. – ფურცელი;
 ფ. – ფურცელი;
 გგ. – გვერდი;
 წ. – წელი;
 დასახ. ნაშრ. – დასახელებული ნაშრომი;
 თბ. – თბილისი;
 თფ. – თფილისი;
 ტფ. – ტფილისი;
 რედ. – რედაქტორი;
 შემდგ. – შემდგენელი;
 გაზ. – გაზეთი;
 “სრ.” – “საქართველოს რესპუბლიკა”
 “სს.” – “სახალხო საქმე”
 იხ. – იხილეთ;
 პროფ. – პროფესორი;
 სვ – საისტორიო ვერტიკალები
 ა.შ. – ასეშემდეგ.

უცხო ენაზე

- КБС - Конституции Буржуазных Странж;
 ШФК - Швейцарская Федеральная Конституция;
 М. – Москва;
 Г. – Годы;
 Ст. – Страница;
 FDR - Ferfassung des Deutschen Reichs;
 CRT - La Constitution De La Republique Tchecoslovaque.

შესავალი

§ 1. პრობლემის არსი და აქტუალობა

მმართველობის საერთაშორისო პრაქტიკაში, საპარლამენტო მოდელი, რომელიც პირველად ინგლისში წარმოიშვა,¹ ერთერთი გავრცელებული ფორმაა.² იურიდიულ მეცნიერებაში მმართველობის ფორმებს აქტიურად იკვლევენ. ამ მიმართულებით გამოცემულია სამეცნიერო შრომები. მმართველობის ფორმის შესახებ არსებული მეცნიერება ისეთივე ძველია, როგორც ზოგადად სამართლის მეცნიერება.³ საქართველოში საპარლამენტო მმართველობა⁴ გარკვეული თავისებურებებით არსებობდა პირველ რესპუბლიკაში⁵.

იურიდიულ ლიტერატურაში საპარლამენტო მოდელს “პარლამენტარიზმს” უწოდებენ. ხოლო ქართველ სწავლულთა ნაწილი მას პარლამენტის არსებობასთან აიგივებს.⁶ ზოგიერთი ევროპელი იურისტი აღიარებს, რომ პარლამენტარიზმის (საპარლამენტო მართვის) ქვაკუთხედი არის მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე. ამაში კიდევ უფრო დავრწმუნდებით, როდესაც გავეცნობით ფრანგი იურისტის ფილიპ ლოვოს ნაშრომს „პარლამენტარიზმი“⁷. პარლამენტის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პრინციპს თვლიდნენ პარლამენტარიზმის ამოსავალ დებულებად საქართველოს კონსტიტუციის ავტორები. პირველი სამართლებრივი აქტი, რომელმაც განსაზღვრა დროებითი მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ეროვნული საბჭოს (პარლამენტის) წინაშე⁸, იყო საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტი.⁹ ასევე, მის საფუძველზე მთავრობის წევრები ანგარიშვალდებულნი და პოლიტიკურად პასუხისმგებელნი იყვნენ საქართველოს დამფუძნებელი კრების წინაშე. უნდა ითქვას, რომ, საფრანგეთის კონსტიტუციურ

¹ ლოვო ფ. პარლამენტარიზმი, 2005 წელი, თბ. გვ. 3-4

² იხ. დუგლას ვ. ვერნი, საპარლამენტო მმართველობა და საპრეზიდენტო მმართველობა, I საპარლამენტო მმართველობა (რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო (მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი), გამომც. “უფლება,” შემდგ. პროფ. ოთარ მელქაძე; თბ. 1996 წ.; გვ. 114; ფილიპ ლოვო, დასახ. ნაშრ. 2005 წ.; თბ. გვ. 4;

³ ქანთარია ბ. მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემები და მათი გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე, პროფესიული განვითარების ევროპული ცენტრის გამომცემა, რედაქტ. პროფ. გიორგი დავითაშვილი; თბ. 2011 წელი; გვ. 3;

⁴ პირველად ტიერმა უწოდა 1849 წელს საფრანგეთის რესპუბლიკას “პარლამენტარული” (ნოე ჟორდანია, სოციალ-დემოკრატია და საქართველოს სახელმწიფოს ორგანიზაცია, ტფ. 1918 წ.; გვ. 15);

⁵ 1918-1921 წლები;

⁶ იხ. მელქაძე ო. მახარაძე ო. პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემების ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით); პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XIV, 2001 წელი, თბ; გვ. 24; სურგულაძე პ. ქართული პარლამენტის სათავეებთან, თბილისი, 1991 წელი, გვ. 3; მკედელიშვილი გ. ქართული პარლამენტარიზმის სათავეებთან, თბ; 2005 წელი.

⁷ გამოიცა თბილისში 2005 წელს;

⁸ 1918-1919 წლები;

⁹ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ძირითადი იურიდიული ბაზა იყო საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის დეკლარაცია. მმართველობის პირველი ქართული საპარლამენტო მოდელი სწორედ ამ დეკლარაციის მე-7 პუნქტით იქნა განმტკიცებული. (საქართველოს დამოუკიდებლობის დეკლარაცია, საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, თბ; 1920 წ.; გვ. 4-6).

მოდელში განისაზღვრა მხოლოდ პოლიტიკური პასუხისმგებლობა. მონისტური პარლამენტარიზმის დოქტრინის წარმომადგენელი კარე დე მალბერგი აღნიშნავს: *“როცა საფრანგეთის 1875 წლის კონსტიტუციას სურდა განემტკიცებინა საპარლამენტო რეჟიმი, ის შემოიფარგლა პასუხისმგებლობის პრინციპის დამყარებით, სხვა დანარჩენი აქედან გამომდინარეობს”*.¹⁰ საპარლამენტო მმართველობისათვის მთავარია მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა. მთავრობა უნდა გადადგეს, თუ ის დაკარგავს საკანონმდებლო ორგანოს ნდობას.

საქართველო ამ პერიოდში¹¹ იყო საპარლამენტო რესპუბლიკა. რასაკვირველია, მმართველობის ეს ფორმა მოკლებული იყო წმინდა (კლასიკური) პარლამენტარიზმისთვის დამახასიათებელ პრინციპებს, რაც გულისხმობდა ნეიტრალური პოლიტიკური ფიგურის – პრეზიდენტის და მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობის უარყოფას, პარლამენტის დათხოვნას. თუმცა მთავრობის წევრის ინდივიდუალური პოლიტიკური პასუხისმგებლობის არსებობის გამო იგი გარკვეულწილად უახლოვდებოდა საპარლამენტო მართვის კონსტრუქციას. საქართველოს ახალ და უახლოეს ისტორიაში¹² იყო მცდელობა, პირველი რესპუბლიკის მმართველობის ინსტიტუციონალური პრინციპები გადმოეტანათ თანამედროვე რეალობაში. საკონსტიტუციო კომისიას დაევა¹³ შეემუშავა პირველი კონსტიტუციის ახალი რედაქცია, მაგრამ პარლამენტის გადაწყვეტილებით, კომისიამ შექმნა საქართველოს ახალი კონსტიტუცია საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის პირველი კონსტიტუციის პრინციპებზე დაყრდნობით, რაც ასახულია კიდევაც მის პრეამბულაში. შესაძლებელია საქართველო მომავალში გახდეს საპარლამენტო მმართველობის ქვეყანა, ამ საქმეში პირველ კონსტიტუციაში ასახული მმართველობის ფორმა შეიძლება ნიმუშიც გახდეს საკონსტიტუციო ცვლილებების დროს.

პირველი კონსტიტუციით განმტკიცებული კონსტიტუციონალიზმის ძირითადი პრინციპები და მმართველობის მოდელი საჭიროებს მეცნიერულ შესწავლას და გაშუქებას. ამისთვის კი საკმაოდ დოკუმენტური მასალა არსებობს საქართველოს ეროვნულ არქივში.

დღეს ჩვენ შეგვიძლია ვთქვათ, რომ

- საქართველოს პირველი რესპუბლიკის მმართველობის ფორმა დასავლეთის ქვეყნებში მომქმედი კონსტიტუციების¹⁴ მმართველობის საკვანძო პრინციპების შერწყმის - სინთეზირების შედეგი იყო; შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუციაში გარკვეულწილად აისახა მმართველობის ევროპული მონაპოვარი. კონსტიტუციაში ჩამოყალიბებული მმართველობის სისტემა უახლოვდებოდა იმ ევროპული ქვეყნების კონსტიტუციებს, სადაც დამყარებული იყო საპარლამენტო მმართველობა.¹⁵

¹⁰ ლოგო ფ. დასახ. ნაშრ. 2005 წელი, თბ. გვ. 36;

¹¹ 1918-1921 წლები;

¹² 1992-2008 წლები;

¹³ რომელიც მიღებულ იქნა 1995 წლის 24 აგვისტოს;

¹⁴ იგულისხმება XX საუკუნის I მეოთხედი;

¹⁵ მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნების მმართველობის ფორმებზე იხილეთ გაზეთ “ერთობის” შემდეგი ნომრები: ინგლისი (1920 წლის 7 ივლისი); ამერიკა (1920 წლის 8 ივლისი); იტალია (1920 წლის 15 ივლისი); შვეიცარია (1920 წლის 16 ივლისი); ბელგია (1920 წლის 21 ივლისი); პოლანდია (1920 წლის 21 ივლისი); პორტუგალია (1920 წლის 22 ივლისი); ესპანეთი (1920 წლის 22 ივლისი); ნორვეგია (1920 წლის 23 ივლისი); შვეცია

- თუმცა ქართულ კონსტიტუციაში პირწმინდად არცერთი ქვეყნის მმართველობის ფორმა არ იყო მიღებული, ეს ძირითადად შერეული ტიპის მოდელს უფრო წარმოადგენდა, რომელიც ითვალისწინებდა ქართულ პოლიტიკურ, ტრადიციულ, იდეოლოგიურ, ფსიქოლოგიურ თუ სხვა ფაქტორებს;
- გარდა ამისა, კონსტიტუციაში გათვალისწინებული იყო კონსტიტუციამდელი ხანის მმართველობის პრინციპები. ეს იყო პარლამენტის წინაშე მინისტრების მხოლოდ ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა, მთავრობის თავმჯდომარის მიერ მინისტრების მოწვევა, თავმჯდომარის საერთაშორისო წარმომადგენლობა და სხვა, რაც იმ პერიოდის მმართველობის დასავლურ მოდელებში არ გვხვდება.

მმართველობის ფორმის ეფექტური მოდელის ძიება ყოველთვის იყო და რჩება იურიდიული მეცნიერების აქტუალურ პრობლემად. მმართველობის ფორმის შერჩევის დროს აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნეს, ერთის მხრივ, ამ სფეროში დასავლეთის სახელმწიფოთა პრაქტიკა და, მეორეს მხრივ, მართვის ის ისტორიული გამოცდილება, რომელიც განმტკიცებულია პირველ კონსტიტუციაში და, რაც საერთოდ არაა შესწავლილი ქართული კონსტიტუციური მეცნიერების მიერ. ჩვენი ამოცანა და მეთოდოლოგიური ხერხი კვლევისას არის, ერთის მხრივ, როგორც კონცეპტუალური საკითხების შესწავლა-გაანალიზება, ასევე, იმ ნორმატიული ბაზის შედარება პირველ კონსტიტუციასთან, ან პირიქით, რომლებიც მოქმედებდნენ კონსტიტუციურ სფეროში დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში და განაპირობებდნენ საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა კონცეპტუალური შეხედულებების ჩამოყალიბებას საკონსტიტუციო საკითხებზე.

ჩვენი აზრით, საკონსტიტუციო კომისიის კონცეფციების ძირითადი წყარო იყო დასავლური კონსტიტუციონალიზმის ღირებულებები. ამასთან დაკავშირებით საილუსტრაციოდ შეიძლება დავიმოწმოთ პროფესორ ბორის შაცკის სიტყვები: *“საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის შემქმნელებმა ყოველი კონსტიტუციიდან აიღეს ყოველივე საუკეთესო, რაც შეიძლებოდა აეღოთ და არ შეუშინდნენ იმას, რომ შედეგად მიეღოთ mixtum compositum.”*¹⁶ საქართველოს პირველი კონსტიტუციის პროექტს საფუძვლად დაედო, უპირველეს ყოვლისა, კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები, და საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა კონცეპტუალური შეხედულებები, ასევე, ზოგიერთ საკითხში, პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივი ცხოვრების გამოცდილება.

§ 2. კვლევის მიზანი

(1920 წლის 8 აგვისტო); დანია (1920 წლის 15 აგვისტო); საბერძნეთი (1920 წლის 18 აგვისტო); გერმანია (1920 წლის 22 აგვისტო); ბრაზილია (1920 წლის 24 აგვისტო); ბულგარეთი (1920 წლის 8 ოქტომბერი); პრუსია (1920 წლის 13 ოქტომბერი); ავსტრია (1920 წლის 13 ოქტომბერი); ჰამბურგი (1920 წლის 13 ოქტომბერი); მექსიკა (1920 წლის 15 ოქტომბერი); კანადა (1920 წლის 22 ოქტომბერი); ავსტრალია (1920 წლის 22 ოქტომბერი); ახალი ზელანდია (1920 წლის 29 ოქტომბერი); პენსილვანია (1920 წლის 29 ოქტომბერი); ვენესუელა, სან-მარინო, მონაკო, ანკორა (1920 წლის 12 ნოემბერი).

¹⁶ იხ. *Шацкий Б. Е.* Конституция Грузии, глава II, “Слово,” 1920 г. 10 декабря;

პირველ კონსტიტუციაში მოცემული ხელისუფლების ცალკეული განშტოებები, მათი ურთიერთმიმართება, სტრუქტურა, უფლებამოსილება და სამართლებრივი საქმიანობა განსაზღვრავენ ზოგადად კონსტიტუციონალიზმის და მმართველობის ფორმის ძირითად არსს, ჩვენ თავი მოუყარეთ საკვლევი პრობლემის ირგვლივ არსებულ მდიდარ დოკუმენტურ მასალას და შევეცადეთ მათი შედარებითი ანალიზის საფუძველზე გვეჩვენებინა პირველ ქართულ კონსტიტუციაში ასახული კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები და მმართველობის კონსტიტუციური საფუძვლები. ჩვენი ერთერთი მიზანია გავაქარწყლოთ დღემდე არსებული მოსაზრება, რომლის მიხედვით, პირველი რესპუბლიკის მმართველობის სისტემა და პირველ კონსტიტუციაში ასახული მმართველობის მოდელი შევიცარიული იყო, რაც არ არის სწორი იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ აღნიშნულ პერიოდში შევიცარია არ ყოფილა საპარლამენტო რესპუბლიკა, ანუ იქ არ იდგა პარლამენტის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხი, მთავრობა, როგორც დირექტორთა საბჭო, დამოუკიდებლობას ინარჩუნებდა პარლამენტისაგან.

დისერტაციის ფარგლებში კვლევის ძირითადი და ცენტრალური მიზანია შევისწავლოთ:

- დასავლური კონსტიტუციონალიზმის ძირითადი პრინციპები და მათი გავლენა პირველ ქართულ კონსტიტუციაზე;
- მმართველობის დასავლური ფორმების გავლენა პირველ ქართულ კონსტიტუციაზე;
- ხელისუფლებათა შტოების ფორმირების კონსტიტუციური საფუძვლები;
- ხელისუფლების ცალკეული შტოების ფორმირებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის მიღება;
- ხელისუფლების სტრუქტურა, აგებულება და თითოეული განშტოების ადგილი პოლიტიკურ სისტემაში;
- ხელისუფლებათა შტოებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა;
- ხელისუფლების ორგანოების ურთიერთკონტროლის კონსტიტუციური საფუძვლები და ბალანსირების მექანიზმები.
- უშუალო დემოკრატიის (მმართველობის) ფორმები და მათი გავლენა პირველ ქართულ კონსტიტუციაზე;

პირველი კონსტიტუციის მე-4 (პარლამენტი) და მე-5 (ადმასრულებელი ხელისუფლება) თავების მუხლების შესწავლა ნათელს ხდის თუ რომელი ქვეყნის კონსტიტუციების ნორმათა რეცეფცირებულ ვარიანტს წარმოადგენდა ისინი. უნდა აღინიშნოს, რომ 1921 წლის კონსტიტუციის ორივე თავი ძირითადად შეიცავს შევიცარიის 1874 წლის 29 მაისისა¹⁷ და ბელგიის 1831 წლის 7 თებერვლის¹⁸ კონსტიტუციების პრინციპებს, ხოლო 30 მუხლიდან ორი მუხლი აშშ-ს 1787 წლის 17 სექტემბრისა¹⁹ და

¹⁷ ШФК; М. 1917 г. Ст. 20-21;
¹⁸ Конституция белгии от 7 февраля 1831 года, КБС, Т. 2, М., 1936 г.
¹⁹ The Constitution of the United States; ხელმისაწვდომია: <http://ratify.constitutioncenter.org/constitution/constitution.pdf>;

გერმანიის 1919 წლის 11 აგვისტოს კონსტიტუციების²⁰ შესაბამისი მუხლების მსგავსია.

§ 3. ნაშრომის აგებულება.

მონოგრაფია შესდგება ოთხი ნაწილისაგან: ა) შესავალი ნაწილი; ბ) ძირითადი ნაწილი; გ) ბიბლიოგრაფია და დ) დანართები.

შესავალ ნაწილში საკითხები განხილულია შემდეგი თანმიმდევრობით: პრობლემის არსი და აქტუალობა; კვლევის მიზანი; ნაშრომის აგებულება; გამოყენებული კვლევის მეთოდი; წყაროები. პირველი კონსტიტუცია უცხოელ ავტორთა შრომებში; კონსტიტუციის ცნების შესახებ არსებული კონცეფციები, კონსტიტუციის პრიორიტეტები, მმართველობის ფორმის უცვლელობის საკითხი.

ძირითად ნაწილში განხორციელდება კვლევა და ანალიზი, რომელიც ექვს თავს მოიცავს:

- I. მმართველობის ფორმის სისტემათა კლასიფიკაცია და კონცეპტუალური მახასიათებლები;*
- II. უშუალო და წარმომადგენლობით მმართველობათა ურთიერთმიმართება, უშუალო დემოკრატიის ელემენტების ასახვა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში;*
- III. პრეზიდენტის ინსტიტუტის საკითხი და მისი უფლებამოსილების დელეგირება;*
- IV. სახელმწიფო ხელისუფლების განაწილების პრინციპი, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებებს შორის ფუნქციების გამიჯვნა;*
- V. აღმასრულებელი ხელისუფლების იურიდიული ბუნება და ორგანიზაცია პირველ კონსტიტუციაში;*
- VI. დასავლური კონსტიტუციონალიზმის პრინციპები და საპარლამენტო ხელისუფლების სამართლებრივი ბუნება პირველ კონსტიტუციაში.*

ბიბლიოგრაფიაში მოცემულია გამოყენებული წყაროები. ერთმანეთისაგან გამიჯნულია ნორმატიული და დოკუმენტური (საარქივო) მასალა.

დანართები, რომლებიც ბოლოში ერთვის დისერტაციას, უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტებია, რომელთა უმეტესობა პირველად ქვეყნდება.

§ 4. გამოყენებული კვლევის მეთოდი

პირველი კონსტიტუციის მიხედვით არსებული სახელმწიფო მმართველობის ფორმის მეცნიერული შესწავლა წარმოდგენილია იმ ხერხებისა და საშუალებების გარეშე, რომელსაც მეთოდებს უწოდებენ და ნიშნავს მიზნისკენ მიმავალ გზას.²¹ ჩვენ ვიყენებთ მეთოდების იმ ფორმებს, რაც დამახასიათებელია ზოგადად იურიდიული მეცნიერებისათვის. კვლევისას ვიყენებთ პირველწყაროების კრიტიკული

²⁰ *Ferfassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919, Leipzig, 1919; გვ. 18*
²¹ *ციპელიუსი რ.* იურიდიული მეთოდების მოძღვრება, ბეკის გამოცემლობა, მიუნხენი, 2006 წ.; (ქართული თარგმანი); გვ. 1;

ანალიზის, ქრონოლოგიური, ისტორიზმის, სისტემურ, ჰერმენევტიკულ მეთოდებს.

ჩვენთვის კვლევის ძირითადი ხერხი მაინც შედარებითი ანალიზის მეთოდია, რაც ფართოდ გამოიყენება თეორიულ იურისპრუდენციაში. შედარების მეთოდი თავის მხრივ გულისხმობს ა) შედარებით-ისტორიულ და ბ) შედარებით-სამართლებრივ მეთოდს. შედარებით-ისტორიული მეთოდი სამართლის ისტორიის მეთოდია, ხოლო შედარებით-სამართლებრივი მეთოდი თანამედროვე სამართლებრივი სისტემების შედარებითი ანალიზის საფუძველზე იძლევა მეცნიერულ ღირებულებებზე დაფუძნებულ დასკვნებს სამართლის ინსტიტუტების თავისებურებებზე და განმანსხვავებელ ნიშნებზე.

§ 5. ძირითადი წყაროები.

წინამდებარე მონოგრაფია ძირითადად ეყრდნობა იმ ისტორიულ მასალებს, იურიდიულ თუ არაიურიდიულ წყაროებს, უტყუარ საარქივო დოკუმენტებს, რომლებიც დაცულია საქართველოს ეროვნულ არქივში და საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში.

საარქივო მასალები. საკვლევი თემის ირგვლივ ისტორიული და იურიდიული დოკუმენტები წარმოდგენილია სეა-ს ორ დიდ სამეცნიერო ფონდში, რომლებიც ცალკე საქმეებისაგან შესდგებიან და თავიანთი შინაარსობრივ-გარეგნულ თავისებურებათა გათვალისწინებით შეიცავენ ჭეშმარიტ და გაუყალბებელ ცნობებს. მაგალითად, სეს-ის 1833-ე ფონდის 181-ე საქმე მთლიანად მოიცავს საკონსტიტუციო კომისიის სხდომების სტენოგრაფიულ ჩანაწერებს.

ძართული პერიოდიკა. პირველი რესპუბლიკის არსებობის წლებში გამოქვეყნებული პუბლიკაციები უხვად შეიცავენ ცნობებს საკვლევი საგნით გათვალისწინებულ პრობლემებზე. გაზეთებში²² გამოქვეყნებულმა პარლამენტის სხდომის სტენოგრაფიულმა ანგარიშებმა და სხვა ცნობებმა დიდი დახმარება გაგვიწია პრობლემის მეცნიერული შესწავლის საქმეში. ასევე, მნიშვნელოვანი იყო სხვადასხვა პოლიტიკური მოღვაწის მიერ გამოქვეყნებული პუბლიცისტური წერილები მმართველობის ფორმის შესახებ. მაგალითად, გიორგი გვაზავას “კონსტიტუციის ირგვლივ, პრეზიდენტი რესპუბლიკისა,” (გაზეთი „საქართველო“, 1920 წელი, 29 ქრისტეშობისთვე) ან ალექსანდრე მდივანის “მთავრობა და მისი პასუხისმგებლობა” (გაზეთი „სახალხო საქმე“, 1920 წელი, 24 ოქტომბერი).

დასავლური კონსტიტუციონიზმი. პირველი კონსტიტუციის მმართველობის ფორმის კონსტიტუციური საფუძვლების შესწავლა წარმოდგენილია ევროპის განვითარებული ქვეყნების კონსტიტუციებთან მისი შედარებითი ანალიზის გარეშე. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის ავტორებს არ გადმოუწერიათ სხვა ქვეყნების კონსტიტუციებიდან და ის არ წარმოადგენს რომელიმე ევროპული კონსტიტუციის დუბლიკატს. ეს ასე რომ ყოფილიყო, მაშინ კონსტიტუცია დაკარგავდა მნიშვნელობას სამართლის მეცნიერებისათვის. ამის საილუსტრაციოდ მოვიყვანთ კონსტიტუციის ერთერთი ავტორის რაუდენ არსენიძის სიტყვებს: “კონსტიტუციის შექმნის დროს კი არ უნდა გადავწეროთ სხვისი კონსტიტუციებიდან, არამედ შეუფარდოთ ჩვენს

²² “საქართველოს რესპუბლიკა”, “ერთობა”, “სახალხო საქმე”, “საქართველო”.

ცხოვრებას.²³ ემიგრაციის შემდეგ არსენიძემ პოლიტიკური ხასიათის წერილები მიუძღვნა საქართველოს პირველ რესპუბლიკას და მის კონსტიტუციას. იგი აღწერს თუ როგორ შეისწავლა პროექტზე მომუშავე პირებმა საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სისტემები და როგორ ხელმძღვანელობდა საკონსტიტუციო კომისია მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის მიღწევებით: *“დავიწყეთ რა კონსტიტუციის პროექტის შექმნა, ჩვენ ხელთ გვქონდა მსოფლიოს ყოველი უფლებრივი, დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია. ვმუშაობდით თითქმის განუწყვეტლივ მთელი დღე-ღამე. ყოველი მუხლი, ყოველი დებულება, ყოველი აზრი იწვევდა ბევრ დავას და შეჯახებასაც კი, მაგრამ საბოლოო ჯამში ხდებოდა შეთანხმება, ვინაიდან საკონსტიტუციო კომისიის ყოველი წევრი მთელი თავისი შეგნებით და სერიოზულობით ეპყრობოდა ამ მეტად საპასუხისმგებლო საქმეს. უნდა ითქვას, რომ ბევრი ძირითადი იდეა გადავიღეთ შვეიცარიის კონსტიტუციიდან და შეუთავსეთ საქართველოს სინამდვილეს; მაგრამ სხვა უფლებრივი, დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუციებიდანაც გამოვიყენეთ ესა თუ ის პრინციპი.”²⁴ დასავლეთ ევროპის ქვეყნების კონსტიტუციების გავლენაზე მიუთითებს დეპუტატი სამსონ დადიანი: *“როგორც საკონსტიტუციო კომისიის წევრმა, უნდა მოგახსენოთ, რომ კონსტიტუციის შედგენის დროს ჩვენ ვხელმძღვანელობდით უფრო თეორიული მოსაზრებით, ჩვენზე მოქმედებდა არა მარტო რეალური, არამედ ის იდეალური, რომელნიც უჩვენებია ჩვენთვის სხვა მოწინავე ქვეყნებს. ასე ვსთქვათ, უმთავრესად ეს კონსტიტუცია ამოკრეფილია არსებულ კონსტიტუციათა საუკეთესო ადგილებიდან”²⁵**

საგულისხმოა ის ფაქტი, რომ საქართველოში ითარგმნა და გამოიცა მხოლოდ ის კონსტიტუციები, რომლებიც მმართველობის ფორმად საპარლამენტო სისტემას აღიარებდა. ამის საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიყვანოთ ალექსანდრე მდივანის სიტყვები: *“ჩვენი კონსტიტუციის პროექტი განირჩევა როგორც შვეიცარიის, ისე ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციებისაგან, ვინაიდან ის უფრო უახლოვდება იმ ქვეყნების კონსტიტუციებს, სადაც წმინდა პარლამენტარიზმია გამეფებული.”²⁶ უნდა ითქვას, რომ მმართველობის ამ ფორმებზე ინგლისურმა მოდელმა დიდი გავლენა მოახდინა.²⁷*

მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილების, მისი ავ-კარგის გაცნობა-გააზრების შემდეგ საკონსტიტუციო კომისიას და “კონსტიტუციის მამებს” ერთადერთი უმთავრესი ამოცანა ჰქონდათ გადასატრელები – დაეწყოთ მსჯელობა კონსტიტუციის პროექტზე და მმართველობის ფორმის ყველაზე ეფექტური სისტემა დაემკვიდრებინათ საქართველოში, რაც, რა თქმა უნდა, მმართველობის დასავლური სისტემების გავლენით იქნებოდა ნაკარნახევი.

ჩვენ განვიხილავთ მხოლოდ იმ ხუთ კონსტიტუციას, რომელთა გავლენითაც სარგებლობდა პირველი ქართული კონსტიტუცია.

²³ სეა, სდკ-ს მასალები, ფონდი 1833, საქმე. 181, ფურცელი 232;

²⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, გამომც. “სამშობლო,” 1990 წელი; 26 მაისი; თბ. გ. 7;

²⁵ გაზეთი “სახალხო საქმე,” 1921 წელი, 16 იანვარი;

²⁶ გაზეთი “სახალხო საქმე,” 1920 წელი, 17 დეკემბერი;

²⁷ შაიო ა. ხელისუფლების თვითშეზღუდვა; თბ; 2003 წ; გვ. 189;

შვეიცარიის 1874 წლის კონსტიტუცია. უფრო ადრე, 1906 წელს ქართულ ენაზე გამოქვეყნდა შვეიცარიის კონსტიტუცია,²⁸ რომლის შესახებ ალექსანდრე მდივანი წერდა: *“ჩვენთვის ზედმეტად საინტერესოა შვეიცარია, რომლის კონსტიტუციას საკმაოდ დიდი გავლენა აქვს ჩვენი საკონსტიტუციო კანონის პროექტზე.”*²⁹ კვლევისას საარქივო მასალებში მოვიძიეთ შვეიცარიის კონსტიტუციის სამი გამოცემა: 1. პირველი, რცხილაძის რედაქციით, რომელიც 1906 წელს გამოიცა ქ. თბილისში. მასში გარკვეული ცვლილებები შევიდა პირველი კონსტიტუციის პროექტის შედგენამდე და შესაბამისად კვლევის პროცესში ძირითად წყაროდ ვერ გამოგვადგებოდა; 2. შვეიცარიის კონსტიტუცია გამოიცა ქ. მოსკოვში 1917 წელს³⁰ და მისი ეგზემპლარი დაცულია საქართველოს პარლამენტის ბიბლიოთეკაში; 3. შვეიცარიის კონსტიტუცია შესულია, ასევე, მრავალტომეულში *“ბურჟუაზიული ქვეყნების კონსტიტუციები.”* კრებულის მეორე ტომი გამოცემულია ქ. მოსკოვში 1936 წელს.³¹ აღნიშნული გამოცემებიდან ჩვენ ძირითადად ვიხელმძღვანელებთ 1917 წლის გამოცემით, ვინაიდან იგი მხოლოდ ერთი წლით წინ უსწრებდა საკონსტიტუციო კომისიის შექმნას და სავარაუდოა, რომ პროექტის ავტორებიც ამ გამოცემას დაეყრდნობოდნენ.

საფრანგეთის 1875 წლის საკონსტიტუციო კანონები. საკონსტიტუციო კომისიის ერთერთი სხდომიდან ჩანს³², რომ სიმონ კლდიაშვილს უთარგმნია საფრანგეთის კონსტიტუცია,³³ რომელიც, სამწუხაროდ, არ გამოცემულა, ყოველ შემთხვევაში, იგი საარქივო მასალებში არ გვხვდება. კონსტიტუციის პროექტი 1871-1875 წლებში შეიმუშავა კონსტიტუციურმა კრებამ საფრანგეთის მესამე რესპუბლიკისათვის,³⁴ რომელიც არ იყო ერთიანი საკანონმდებლო აქტი,³⁵ იგი შესდგებოდა რამოდენიმე აქტისაგან: 1. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის შესახებ,³⁶ 2. სენატის ორგანიზაციის შესახებ,³⁷ 3. სახელმწიფო ორგანოთა ურთიერთობის შესახებ.³⁸ კონსტიტუციაში 1940 წლამდე სერიოზული ცვლილებები არ შესულა.³⁹ იგი ამკვიდრებდა საპარლამენტო მმართველობას. საფრანგეთისა და გერმანიის

²⁸ შვეიცარიის ძირითადი კანონები; თბ. 1906 წ.; შედგება სამი თავის და 121 მუხლისაგან;
²⁹ გაზეთი *“სახალხო საქმე,”* 1920 წელი, 17 დეკემბერი;
³⁰ ШФК; М; 1917 г.
³¹ КБС; Т. 2, М. 1936 г.
³² 1918 წლის ნოემბრის სხდომა;
³³ *Louis Blanc, Histoire la Constitution du 25 Fevrier 1875, Paris, 1882;*
³⁴ გაზეთი *“სახალხო საქმე,”* 1920 წელი, 26 ნოემბერი;
³⁵ იხ. *Тексты Конституций, VI, Французская Конституция (Конституционный законъ объ организацій государственной власти 25 февраля 1875 г. Конституционный законъ объ организацій сената 24 февраля 1875 г. Съ изменениями, сделанными въ немъ 9 декавря 1884 г. Конституционный законъ о взаимныхъ отношеніяхъ властей 16 іюля 1875 года. Органическіе законъ о выборахъ сенаторовъ 2 августа 1875 г. Съ изменениями, сделанными 9 декабря 1884 г. Органическіе законъ о выборахъ депутатовъ 30 ноября 1875 года. Законъ о пребываніи исполнительной власти въ Париже 22 іюля 1879 года. Законъ о множественныхъ кандидатурахъ 17-го іюля 1889 года.), переводъ и предисловіе С. Г. Лозинскаго, Изданіе газеты “Кіевскіе Отклики.” Кіевъ, Первая Кіевская Артель Печатнаго Дела, 1905 г.*
³⁶ *Louis Blanc, Histoire la Constitution du 25 Fevrier 1875, Paris, 1882 (1. Loi du feurier 1875 sur l'organisation des Pouvoirs publics), გვ. 247;*
³⁷ *Louis Blanc, იქვე, გვ. 251 (2. Loi relative a l' organization du Senat (Du 24 fevrier 1875);*
³⁸ *Louis Blanc, იქვე, გვ. 254 (3. Loi du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics);*
³⁹ *ცაცანაშვილი მ. სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორია, წიგნი 2, 1997 წ.; (მესამე რესპუბლიკის სახელმწიფო წყობილება საფრანგეთში (1875-1940); გვ. 180;*

კონსტიტუციების მაგალითზე არაერთი კონსტიტუცია ჩამოყალიბდა ევროპაში, ამიტომ შემთხვევითი არ იყო პირველი კონსტიტუციის ავტორების დიდი ინტერესი აღნიშნული დოკუმენტებისადმი. ფრანგი მეცნიერი ლოვო მიუთითებს: *“დღეისათვის აღიარებულია ის ფაქტი, რომ საფრანგეთისა და გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის საპარლამენტო ინსტიტუტები ევროპის კონტინენტზე მიეკუთვნება იმ საპარლამენტო ინსტიტუტების რიცხვს, რომლებიც ყველაზე დიდი სტაბილურობით ხასიათდება. ამ ფაქტმა შთააგონა როგორც პორტუგალიის, ესპანეთისა და ბელგიის, ასევე, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის კონსტიტუციების შემდგენლები გამოეყენებინათ გერმანიისა თუ საფრანგეთის მაგალითები პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთობის რეგლამენტირების საკითხებში.”*⁴⁰ თუ რა გავლენა მოახდინა საფრანგეთის კონსტიტუციურმა კანონებმა პირველი კონსტიტუციის დებულებათა ჩამოყალიბებაში, შემდგომი ანალიზისას დავინახავთ. ჩვენ მოვიძიეთ საფრანგეთის კონსტიტუციური კანონების ორი გამოცემა: 1. პირველი გამოცემა თარიღდება 1882 წლით და გამოქვეყნებულია ქ. პარიზში.⁴¹ ერთი ეგზემპლარი ინახება საქართველოს პარლამენტის ბიბლიოთეკაში; 2. მეორე გამოცემა, რომელსაც ასევე საქართველოს პარლამენტის ბიბლიოთეკაში მივაკვლიეთ, 1905 წლისაა და გამოქვეყნებულია ქ. კიევში.⁴²

ბელგიის 1831 წლის კონსტიტუცია. პირველი კონსტიტუციის ერთერთ მნიშვნელოვან წყაროდ შეიძლება ჩაითვალოს ბელგიის კონსტიტუცია,⁴³ რომელიც არ ყოფილა თარგმნილი და გამოცემული. მიუხედავად ამისა, მისი გავლენა ქართულ კონსტიტუციაზე დიდია.⁴⁴ ბელგიის კონსტიტუციამ მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა სხვა ქვეყნების კონსტიტუციების ჩამოყალიბების საქმეში. რასაც გვიდასტურებს ფრანგი კონსტიტუციონალისტი ფილიპ ლოვო: *“ის თავად წარმოადგენს იმ მოდელს რომელიც გავლენას იქონიებს ბევრ კონსტიტუციაზე XIX საუკუნიდან მოყოლებული.”*⁴⁵ ბელგიის კონსტიტუციის ის თავები, რომლებიც საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთობებს ეხება, ჩვენს მიერ რუსული ენიდან ითარგმნა ქართულად და ისინი დანართების სახით თან ერთვის დისერტაციას. ბელგიის ეროვნულმა კონგრესმა მთლიანად საპარლამენტო სულისკვეთების მქონე პირველი დაწერილი კონსტიტუცია შეიმუშავა.⁴⁶ ჩვენს ხელთ არსებული ტექსტი გამოცემულია 1936 წელს ქ. მოსკოვში და შესულია *“ბურჟუაზიული ქვეყნების კონსტიტუციების”* მრავალტომეულში.⁴⁷

გერმანიის (ვაიმარის) 1919 წლის კონსტიტუცია. კომისიის ერთერთი სხდომის სტენოგრაფიული ჩანაწერიდან ვგებულობთ, რომ წევრებს საჭიროდ მიუჩნევიათ გერმანიის კონსტიტუციის გამოცემა, რომელსაც კომისიის მუშაობისთვის დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა.⁴⁸ სამეცნიერო

⁴⁰ ლოვო ფ. დასახ. ნაშრ; 2005 წელი, თბ. გვ. 148;
⁴¹ Louis Blanc, Histoire la Constitution du 25 Fevrier 1875, Paris, 1882;
⁴² Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, Киевъ, 1905 г.
⁴³ КБС, Т. 2, М., 1936 г; კონსტიტუცია შედგება რვა თავისა და 139 მუხლისაგან;
⁴⁴ გაზეთი “სრ,” 1920 წელი, 26 ნოემბერი, (მდივანი ა. საკონსტიტუციო საკითხები, კონსტიტუცია და მისი გადასინჯვა);
⁴⁵ ლოვო ფ. დასახ. ნაშრ; 2005 წ. თბ. გვ. 30;
⁴⁶ იქვე; გვ. 29;
⁴⁷ КБС, Т. 2, М., 1936 г;
⁴⁸ 1921 წ; 21 აპრილის სხდომა; სეა, სდკ-ს მასალები, ფონ. 1833, საქმე 180, ფურც. 228;

ლიტერატურაში გამოთქმულია მოსაზრება, რომ, ჯერ კიდევ, სრულად არ არის შეფასებული მისი როლი დემოკრატიის განვითარებაში.⁴⁹ იგი ცალკე ბროშურის სახით გამოიცა ქართულად⁵⁰, ხოლო გერმანულ ენაზე ქ. ლაიფციგში გამოცემული დედანი ინახება საქართველოს პარლამენტის ბიბლიოთეკაში⁵¹. ვაიმარის კონსტიტუციის მიხედვით, გერმანია იყო საპარლამენტო რესპუბლიკა. გერმანიის კონსტიტუციის ანალიზი ცხადყოფს, რომ ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუცია მისი გავლენით სარგებლობდა.

ჩეხოსლოვაკიის 1920 წლის კონსტიტუცია. ითარგმანა და გამოიცა ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუცია.⁵² დამფუძნებელი კრების პრეზიდიუმის სხდომაზე⁵³ განიხილეს თბილისის ჩეხოსლოვაკიის ეროვნული საზოგადოების თავმჯდომარის სვატოშის წერილი, რომლითაც იგი აუწყებდა პრეზიდიუმს, რომ მას მიღებული ჰქონდა ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის ეგზემპლარი და თუ ეს კონსტიტუცია საჭირო იყო როგორც ერთერთი სახელმძღვანელო მასალა კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების დროს, მზადყოფნას გამოსთქვამდა, რომ თარგმნიდა კონსტიტუციას. პრეზიდიუმის სხდომაზე ამ წინადადებას მხარი დაუჭირა საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარემ. მისი აზრით: *“ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის კონსტიტუცია მეტად საინტერესო სანიმუშო მასალაა საკონსტიტუციო კომისიისათვის და საჭიროა ეთხოვოს სვატოშს მისი რუსულად გადათარგმნა...საჭიროა, რომ ზემოხსენებული კონსტიტუცია საჩქაროდ გადაითარგმნოს, – თუ შეიძლება ისე, რომ რუსული და ქართული თარგმნა პარალელურად სწარმოებდეს.”*⁵⁴ საქართველოს პარლამენტის ეროვნულ ბიბლიოთეკაში ინახება ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუცია, რომელიც გამოცემულია ქ. პრაღაში.⁵⁵ უნდა ითქვას, რომ სვატოშს პრაღაში გამოცემული ეგზემპლარი ჰქონდა ალბათ მხედველობაში. 1920 წელს თბილისში ქართულ ენაზე გამოცემულ ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციას წინასიტყვაობა გაუკეთა პავლე საყვარელიძემ, სადაც იგი მაღალ შეფასებას აძლევს მას: *“ჩეხოსლოვაკური რესპუბლიკის კონსტიტუცია მრავალნაირად საინტერესო და საყურადღებოა საქართველოს დემოკრატიის ფართო წრეებისათვის.”*⁵⁶ საკონსტიტუციო კომისიის დადგენილებით, სვატოშს ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის, ხოლო იმნაიშვილს გერმანიის კონსტიტუციის თარგმნისათვის გადაეცათ ფულადი პრემიები.⁵⁷ მართალია კონსტიტუცია, მოგვიანებით გამოქვეყნდა საქართველოში, მაშინ, როდესაც ფაქტობრივად კონსტიტუციის პროექტი შემუშავებული იყო და გამოცემული კიდევაც, მაგრამ მისი გავლენა პირველ

⁴⁹ ჩერნილოვსკი ზ. ”პრეზიდენტის ინსტიტუტი ისტორიული გამოცდილების შუქზე, ზოგიერთი რამ ვაიმარის პრეზიდენტურაზე” (რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევის ცენტრი, თბ. 1996 წელი, გვ. 111);
⁵⁰ გერმანიის 1919 წლის 11 აგვისტოს კონსტიტუცია, თბ; 1920 წელი;
⁵¹ Ferfassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919 , Leipzig, 1919;
⁵² ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, პ. საყვარელიძის წინასიტყვაობით, 1920 წ; თბ; (მიღებულია ჩეხოსლოვაკიის დამფუძნებელი კრების მიერ);
⁵³ 1920 წლის 17 მაისის სხდომა;
⁵⁴ სეა, სდკ-ს მასალები, ფონდი 1833, საქმე 76, ფურცელი 58;
⁵⁵ La Constitution de la Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920;
⁵⁶ ჩეხოსლოვაკიის 1920 წლის 29 თებერვლის კონსტიტუცია, 1920 წ; თბ; გვ. 3;
⁵⁷ სეა, სდკ-ს მასალები, ფონდი 1833, საქმე 76, ფურცელი 61;

კონსტიტუციაზე ამ კონსტიტუციის ცალკეული დებულებების ანალიზისას კარგად ჩანს.

§ 6. პირველი კონსტიტუცია უცხოელ ავტორთა შრომებში

პირველი კონსტიტუციის ტექსტი იყო ერთერთი პროგრესული კონსტიტუცია ევროპის კონტინენტზე, სადაც საინტერესოდ იყო გადაწყვეტილი მმართველობის ფორმის საკითხი და მოცემული კონსტიტუციონალიზმის პრინციპები. გარდა ამისა, იგი იმ დროს აღიარებდა ისეთ ღირებულებებს, როგორცაა თავისუფლება, დემოკრატია და სამართლებრივი სახელმწიფო, რომელსაც დღევანდელი ევროპა ეყრდნობა. ამ აზრს გამოსთქვამდა პირველ კონსტიტუციაზე გერმანელი იურისტის ვოლფგანგ გაულის გერმანულენოვანი ნაშრომის⁵⁸ წინასიტყვაობაში გერმანიის საგარეო საქმეთა ფედერალური მინისტრი ჰანს-დიტრიხ გენშერი.⁵⁹ ჯერ კიდევ, 1920 წელს საქართველოს კონსტიტუციის პროექტს გასცნობია ინგლისის საგარეო საქმეთა მინისტრი რამზეი მაკდონალდი, რომელსაც თავისი დადებითი აზრი გამოუქვეყნებია ჟურნალ „ნიუშენი“⁶⁰-ში. მაკდონალდი მიუთითებდა, რომ ქართველმა ხალხმა ამ კონსტიტუციის პროექტის შემუშავებით მთელ კაცობრიობას დაუმტკიცა მაღალი სამართლებრივი კულტურა და პოლიტიკური შეგნება. პეტერბურგის უნივერსიტეტის პროფესორმა და რუსეთის დროებითი მთავრობის საკონსტიტუციო კომისიის წევრმა ბორის შაცკიმ⁶¹ გაზეთ „სოხო“⁶²-ში საქართველოს კონსტიტუციის პროექტს სტატიათა მთელი სერია მიუძღვნა. იგი მიუთითებდა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი უადრესად დემოკრატიული და პროგრესული დოკუმენტია. საქართველოს კონსტიტუციის პროექტს გაეცნო და იგი დადებითად შეაფასა გერმანიის სოციალ-დემოკრატიული პარტიის ერთერთმა ლიდერმა კარლ კაუცკიმ.⁶³ საგულისხმოა ის ფაქტი, რომ 1921 წლის კონსტიტუციის დედანი აღმოჩენილ იქნა შვეიცარიაში, კერძოდ, ქ. ციურიხში, ერთერთი შვეიცარიელი ქართველოლოგის პირად არქივში. ამ კონსტიტუციით საქართველო ეზიარა ჭეშმარიტ ევროპულ ღირებულებებს, დასავლურ პოლიტიკურ კულტურას, რომელსაც მანამდე მოკლებული იყო ჩვენი ქვეყანა.

⁵⁸ (კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), თბ; 2002 წელი);
⁵⁹ გაული ვ. კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995); თბ; 2002 წელი, გვ. ix;
⁶⁰ 1920 წლის 20 ოქტომბრის;
⁶¹ შაცკი ბ. (1890-1941) იყო ყაზანის ოლქიდან, ეკონომისტი, ფინანსისტი, იურისტი, პედაგოგი, მწერალი. დაამთავრა პეტერბურგის უნივერსიტეტი, იყო ამავე უნივერსიტეტის პროფესორი და ლექციებს კითხულობდა სამართლის საკითხებზე. მოღვაწეობდა ამერიკის შეერთებულ შტატებში, 1919-1920 წლებში მუშაობდა თბილისის პოლიტექნიკური ინსტიტუტის პროფესორად, 1922 წელს მონაწილეობდა იურისტთა კონგრესის მუშაობაში, რომელიც გაიმართა ბერლინში, შაცკის სამეცნიერო ინტერესების სფერო იყო შედარებითი კონსტიტუციონალიზმი (http://old.bfrz.ru/cgi-bin/load.cgi?p=news/proektu_nayk_otdel/ekonomistu_rus_zar_telitzin/personalii.htm);
⁶² Шацкий Б. Е. 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;
⁶³ სდპ-ს მასალები, სეა, ფონდი 1825, საქმე. 129, ფურცელი. 140-141;

§ 7. კონსტიტუციის ცნების შესახებ არსებული ზოგადი კონცეფციები

საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში კონსტიტუციის შემუშავებასა და მიღებას წინ უსწრებდა კონსტიტუციის შესახებ არსებული მეცნიერული ცოდნა, რომლის გარეშე სახელმწიფოს ძირითადი კანონი ვერ შეიქმნებოდა. კონსტიტუციის ცნების შესახებ საინტერესო კონცეფციები მოცემულია ამა თუ იმ ქართველ პოლიტიკოსთა ნაშრომებში და საარქივო დოკუმენტურ წყაროებში. დროებითი მთავრობის თავმჯდომარეს ნოე უორდანიას კარგად ქონდა შეგნებული კონსტიტუციის არსი, მისი შემუშავების მნიშვნელობა ქვეყნის მომავალი განვითარების საქმეში. ამის საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიყვანოთ მის მიერ პარლამენტში წარმოთქმული სიტყვები: *„კონსტიტუცია არის ერთიანი ძირითადი უფლებები, ნორმა, რომლის ფარგლებში ყოველი სახელმწიფო მუშაობს და მისი ორგანოები მოღვაწეობენ. ის არის, ასე ვთქვათ, ერთნაირი საერთო დიპლომა, სახალხო ხარატი, რომელზედაც არის დაბეჭენილი სახელმწიფოს მთელი წესწყობილება და თითოეულმა მოქალაქემ იცის, რა უფლებანი აქვს ამ ხარატის მიხედვით და მოვალეობანი აწევს მას სახელმწიფოს მიმართ“*⁶⁴

კონსტიტუციის პროექტის შემმუშავებელი კომისიის თავმჯდომარის პავლე საყვარელიძის კონცეფციის მიხედვით, კონსტიტუციის ძირითადი დანიშნულებაა მმართველობის ფორმის საკითხების მოწესრიგება, ხელისუფლების ცენტრალურ შტოებს შორის უფლებამოსილებათა განაწილება და პოლიტიკურ სისტემაში მათი ადგილის განსაზღვრა. იგი ამბობდა: *„კონსტიტუცია არის იმ ძირითადი წესების კრებული, რომელიც საზღვრავს ერთის მხრით სახელმწიფოს წესწყობილებას და მთავრობის ფორმას, სახელმწიფოს უმაღლესი ძალაუფლების მატარებელი ორგანოების ურთიერთობას, მეორე მხრით, მოქალაქეთა უფლებებს, რომლებსაც სახელმწიფო უზრუნველყოფს.“*⁶⁵ იგი გაგრძელებული ტიპის კონსტიტუციად მიიხსენვდა დაწერილ კონსტიტუციას, რომლის სამაგალითო ნიმუშად თვლიდა საფრანგეთის მესამე რესპუბლიკის 1875 წლის ძირითად კანონს.⁶⁶ ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიის ლიდერის გიორგი გვაზავას აზრით, კონსტიტუციის მიზანი არ არის ყოველდღიური მოთხოვნებისა და უფლებრივი მდგომარეობის მოწესრიგება, არამედ შექმნა იმ მუდმივი პრინციპებისა, რომლის ფარგლებში მოქმედებს სახელმწიფოს ცხოვრება.⁶⁷ პროექტის ავტორს „მუდმივ პრინციპებში“ ნაგულისხმევი აქვს სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობის კონსტიტუციური საფუძვლები. პარლამენტის წევრი ალექსანდრე მდივანი კონსტიტუციას შეეხო სტატიაში *„კონსტიტუცია და მისი გადასინჯვა.“*⁶⁸ მისი აზრით, *„კონსტიტუცია ძირითადი კანონია, რომლის მიხედვით სახელმწიფოს მთელი მართვა-გამგეობა მოეწეობა.“*⁶⁹ კონსტანტინე მიქელაძეს⁷⁰ მიაჩნდა, რომ კონსტიტუციას პირველ რიგში უნდა უზრუნველყო სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა შორის

⁶⁴ სდკ-ს 1920 წ.; 1 დეკემბრის პლენარული სხდომა; გაზეთი “სრ,” 1920 წ.; 4 დეკემბერი;

⁶⁵ გაზეთი “სრ,” 1920 წელი, 24 იანვარი;

⁶⁶ იქვე;

⁶⁷ გვაზავა გ. ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, ტფ; 1920 წ.; გვ; 44;

⁶⁸ გაზეთი “სს,” 1920 წელი, 24 ნოემბერი;

⁶⁹ გაზეთი “სს,” 1920 წელი, 24 ნოემბერი;

⁷⁰ 1918-1921 წლებში იყო კონსტიტუციის შემმუშავებელი კომისიის წევრი-ექსპერტი;

ფუნქციების განაწილება, სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემის შექმნა. „კონსტიტუცია უნდა შეიცავდეს ისეთ იურიდიულ ნორმებს, რომლებიც საზღვრავენ სახელმწიფოს ფუნქციების განაწილებას ორგანოთა შორის, ორგანოთა ორგანიზაციას და სახელმწიფოსა და მოქალაქეთა შორის ურთიერთობას.“⁷¹

1920 წელს გამოცემულ სახელმძღვანელოში „სამართლის მეცნიერება“, კონსტიტუცია განმარტებულია, როგორც იურიდიული აქტი, რომელიც შეიცავს სახელმწიფოსა და მოქალაქის უფლებებს და, ამავე დროს, მათი საქმიანობის იურიდიულ ჩარჩოს: „კონსტიტუცია შეიცავს აღნუსხვას იმისას, თუ რა ჩარჩოებში უნდა ხდებოდეს მოღვაწეობა ერთი მხრით სახელმწიფო ხელისუფლების, ხოლო მეორე მხრით ყოველი მოქალაქის. ერთი სიტყვით კონსტიტუცია სავალდებულოა არა მარტო აღმასრულებელი ხელისუფლების-მთავრობისათვის, არამედ თვით კანონმდებელი ორგანოს-პარლამენტისათვის.“⁷² პროექტის ავტორთა აზრით, ამავე დროს, კონსტიტუცია უნდა ყოფილიყო დემოკრატიული შინაარსის, რომელშიც განსაზღვრული იქნებოდა ქართველი ერის ბუნება და ხასიათი, ერის მენტალობა. მაგალითად: პავლე საყვარელიძე მიუთითებდა: „ჩვენ უნდა შევიმუშავოთ დემოკრატიული კონსტიტუცია საქართველოსათვის.“⁷³ ნოე ჟორდანიას აღნიშნავდა: „ისეთი კონსტიტუცია უნდა შევქმნათ, რომელიც ჩვენი ხალხის ცხოვრებას შეეგუება. პირდაპირ სხვის ტანზე გამოჭრილი ტანისამოსი არ გამოგვადგება.“⁷⁴ დეპუტატი ი. ჩერქეზიშვილი, პარლამენტის სხდომაზე აცხადებდა: „ჩვენ უნდა შევიმუშავოთ დემოკრატიული კონსტიტუცია თანახმად დემოკრატიული რესპუბლიკის ბუნებისა.“⁷⁵

აღნიშნულ შეხედულებათა ანალიზი ცხადყოფს, რომ პროექტის ავტორთა აზრი, კონსტიტუციის შესახებ, იყო აბსოლიტურად პროგრესული, რომელიც ითვალისწინებდა სახელმწიფო ხელისუფლების კონსტიტუციური საფუძვლების შექმნას. შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუციას, მათი შეხედულებით, უნდა განესაზღვრა ფუნდამენტური ინსტიტუტები, როგორიცაა:

- სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაცია, სახელმწიფო ხელისუფლებათა შორის ფუნქციების განსაზღვრა, სახელმწიფო ხელისუფლების სტრუქტურა;
- სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობის რეგულირება.

§ 8. საქართველოს პირველი კონსტიტუციის პროექტის პრიორიტეტები

საკონსტიტუციო კომისიის სხდომებზე გამოიკვეთა უმთავრესად სამი პრინციპული კონსტიტუციური პრიორიტეტი: ა) პარლამენტი; ბ) აღმასრულებელი ხელისუფლება და გ) ხალხის უფლებები. ეროვნულ დემოკრატები აღნიშნავდნენ, რომ “სწორედ ამ კითხვებს უნდა შეეხოს

⁷¹ მიქელაძე კ. დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია და პარლამენტარული რესპუბლიკა, 1918 წელი, ტფილისი, გვ. 17;

⁷² ნინიძე კ; ცისკარიძე აღ; სამართლის მეცნიერება, „ნორჩი საქართველოს“ გამომცემლობა; თბ; 1920 წელი; გვ. 43-44;

⁷³ სეა, სდკ-ს მასალები, ფონდი 1833, საქმე 191, ფურცელი 137;

⁷⁴ იქვე;

⁷⁵ სეა, სდკ-ს მასალები, ფონდი 1833, საქმე 191, ფურცელი 138;

მომხსენებელი და საყვარელიძის მოხსენებას უნდა ჩამოცილდეს წვრილმანები.”⁷⁶ 1920 წლის 24 ნოემბერს კომისიის თავმჯდომარემ ვრცელი მოხსენება მიუძღვნა პირველი კონსტიტუციის პროექტს და ისაუბრა მის ზოგად პრინციპებზე. თავმჯდომარის აზრით, დამფუძნებელი კრება მოწოდებული იყო მტკიცე სახელმწიფოებრივი საფუძვლები შეექმნა და სახელმწიფოს კონსტიტუცია შეემუშავა, დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტი-ეს არის ჩვენი ახალი სახელმწიფოებრიობის დასაწყისი, ეს არის კანონთა კანონი, თუ შეიძლება ასე ითქვას, კონსტიტუციის შესავალი კარი.⁷⁷ დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტი გახდა კონსტიტუციის უპირველესი წყარო, მისი ამოსავალი დებულება, რომელზედაც დაფუძნებული იყო კონსტიტუციის მთელი სისტემა, კონსტიტუციონალიზმის რიგი პრინციპები. კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების დროს ანგარიში გაუწიეს ქართველი ხალხის შეგნებას და კულტურას.⁷⁸ “ჩვენ მასალად გამოვიყენეთ აგრეთვე სხვა ქვეყნების კონსტიტუცია, მაგრამ ჩვენთვის უმთავრესი მნიშვნელობა ჰქონდა ჩვენი სამი წლის სახელმწიფოებრივ ცხოვრებას, პრაქტიკას, ტრადიციას.”⁷⁹ “სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში” ისინი გულისხმობდნენ სახელმწიფოებრივი მმართველობის გამოცდილებას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციას, მმართველობის იმ ფორმას, რომელიც დამკვიდრებული იყო საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში.⁸⁰

მმართველობის ფორმის შესახებ ზოგადი საპარლამენტო დებატები 1921 წლის 28 იანვარს დასრულდა, როდესაც დამფუძნებელმა კრებამ დაამთავრა მსჯელობა პროექტის მეოთხე თავზე “პარლამენტი.”⁸¹ იმავე სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილებით, დამფუძნებელი კრება უნდა შესდგომოდა პროექტის მეოთხე (პარლამენტი) და მეხუთე (აღმასრულებელი ხელისუფლება) თავების მუხლობრივ განხილვას,⁸² რაც ცნობილი მიზეზების გამო არ შემდგარა. კონსტიტუციის პროექტის მეოთხე და მეხუთე თავების კომენტარები კონკრეტულ ცნობებს გვაწვდიან მმართველობის საკითხზე, პარლამენტისა და მთავრობის ორგანიზაციაზე, უშუალო დემოკრატიის ფორმებზე. საკონსტიტუციო კომისიის თეზისები “პარლამენტი”⁸³ და “აღმასრულებელი ხელისუფლება”⁸⁴ შედგენილია მაშინდელი იუსტიციის მინისტრის რაჟდენ

⁷⁶ სეა, სდკ-ს მასალები, ფონდი 1833, საქმე 191, ფურცელი 64-65;

⁷⁷ გაზეთი “სრ,” 1920 წელი, 26 ნოემბერი, აქვე შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი მიხნეული იყო კონსტიტუციის პრეამბულად, რასაც ადასტურებს კონსტიტუციის პროექტის 1920 წლის ორი გამოცემა, რომლებსაც წინ უძღვის 1918 წლის აქტის სრული ტექსტი, ასევე ხვინგიას სტამბაში 1921 წელს გამოცემული კონსტიტუციის დამტკიცებული ტექსტი, რომელიც იწყება დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტით.

⁷⁸ გაზეთი “სრ,” 1920 წელი, 26 ნოემბერი;

⁷⁹ იქვე;

⁸⁰ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი პარალელურად განიხილებოდა სხვადასხვა ფრაქციების კონფერენციებზე. 1921 წლის 20 იანვარს საქართველოს სოციალ-დემოკრატიული პარტიის ყრილობაზე მთავარი საკითხი კონსტიტუციის პროექტის ირგვლივ მჯელობა იყო. მომხსენებლის, საქართველოს იუსტიციის მინისტრის რაჟდენ არსენიძის განმარტებით, კონსტიტუცია შექმნა სოციალ-დემოკრატიულმა პარტიამ და მან კონსტიტუციის პროექტზე პასუხისმგებლობა სწორედ ამ პარტიას დააკისრა (გაზეთი “ერთობა,” 1921 წელი, 30 იანვარი);

⁸¹ სეა, სდკ-ს მასალები, ფონდი 1833, საქმე 1377, ფურცელი 41;

⁸² სეა, სდკ-ს მასალები, ფონდი 1833, საქმე 690, ფურცელი 308;

⁸³ სეა, სდკ-ს მასალები, ფონდი 1833, საქმე 182, ფურცელი 50-61;

⁸⁴ სეა, სდკ-ს მასალები, ფონდი 1833, საქმე 182, ფურცელი 14-20;

არსენიძის მიერ. საკონსტიტუციო კომისიამ გამოსცა კონსტიტუციის პროექტი,⁸⁵ რომელიც ითარგმნა ფრანგულ ენაზე.⁸⁶ კონსტიტუცია დამფუძნებელი კრების საგანგებო პლენარულ სხდომებზე განიხილებოდა 1920 წლის 24 ნოემბრიდან 1921 წლის 21 თებერვლამდე.⁸⁷ 21 თებერვალს კრებამ კონსტიტუციის პროექტი ნაჩქარევად დაამტკიცა.⁸⁸

⁸⁵ საქართველოს კონსტიტუციის, ტფილისი, 1920 წელი, მაისი;

⁸⁶ Le projet de Constitution de la Republique Georgienne; Elabor e et publie por la Commission Constitutionnelle de l' Assemblée Constituante de Georgie; Tiflis, 1920; (სეა, ფონ. 1833, საქ. 864, ფურც. 78-81);

⁸⁷ 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავებასა და მიღებაზე უფრო დაწვრილებით იხ. პროფ. მაცაბერიძის მ. შრომები: საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია (შემუშავება და მიღება), თბ. 1993 წ.; ტომი I; ნაწილი II, თბ. 1993 წელი; საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის სათავეებთან, საქართველოს ეროვნული საბჭოს (პარლამენტის) საკონსტიტუციო კომისია, თ. 1993 წელი; საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბ. 1996 წელი;

⁸⁸ 1922 წელს ქ. პარიზში გამოიცა საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია (Constitution de la Republique de Georgie (Edition de la Presidence de L'Assemblée Constituante de la Republique Georgienne, Paris, 1922);

თავი I მმართველობის ფორმის სისტემათა კლასიფიკაცია და კონცეპტუალური მახასიათებლები

§ 1.1. მმართველობის ფორმის უცვლელობის საკითხი საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში

საქართველო ოდითგანვე მონარქიული წყობილების სახელმწიფო იყო. თუმცა ფეოდალიზმის პერიოდში ქართულ სახელმწიფოს არასდროს მიუღწევია აბსოლიტურ მონარქიამდე, რასაც ადასტურებს საქართველოს სახელმწიფოებრივი ცხოვრებიდან უამრავი ფაქტი. თუნდაც ის, რომ არცერთი სამართლებრივი ძეგლი, რომელიც ჩვენამდეა მოღწეული, არასდროს ყოფილა მეფეთა თვითნებობის ნაყოფი. მონარქიულიდან რესპუბლიკურზე გადასვლის პროცესი 1918 წელს დაიწყო და თავისი უმაღლესი იურიდიული გამოხატულება ჰპოვა ჯერ დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტში, ხოლო მოგვიანებით საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში. აქტში ხაზგასმულია, რომ საქართველო არის “დემოკრატიული რესპუბლიკა,” “რომელიც, თავისთავად ცხადია, მთავარი საფუძველი და ნიადაგი უნდა ყოფილიყო საქართველოს მომავალი კონსტიტუციისა.”⁸⁹

კონსტიტუციის პროექტის ავტორთა აბსოლიტური უმრავლესობა მოითხოვდა რესპუბლიკური წყობილების შენარჩუნებას მომავალ კონსტიტუციაში. იუსტიციის მინისტრი რაჟდენ არსენიძე “დემოკრატიისა” და “რესპუბლიკის” შინაარსობრივ პარამეტრებზე მიუთითებდა და შემთხვევითი არ ყოფილა ამ ორი სიტყვის გაერთიანება დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტში. დემოსი, განიმარტება, როგორც “ხალხი,” “სახალხო,” ხოლო რესპუბლიკა (რეს – საქმეები და პუბლიკა - საზოგადოება) საზოგადო, საჯარო საზოგადოება, ორივე სიტყვის გაერთიანება გულისხმობს “ხალხის საზოგადო საქმეებს.”⁹⁰ მონარქიას მათ დაუპირისპირეს არა უბრალოდ “რესპუბლიკა,” არამედ “დემოკრატიული რესპუბლიკა,” პოლიტიკური წყობილების ისეთი ფორმა, როდესაც ხელისუფლება ეკუთვნის ხალხის მიერ არჩეულ უმრავლესობას. მომავალი კონსტიტუციის პოლიტიკური და იურიდიული კონცეფცია გამოხატულია რაჟდენ არსენიძის შემდეგ სიტყვებში: “ჩვენ გვინდა რესპუბლიკა უპრეზიდენტო.”⁹¹ არსენიძის მიერ მონარქია განიმარტება, როგორც პოლიტიკური წყობილების ისეთი ფორმა, როდესაც ერთი კაცი, მეფე, იმპერატორი გამოსცემდა კანონებს, იძლეოდა ბრძანებას, ნიშნავდა მინისტრებს, მოხელეებს, მოსამართლეებს.⁹² “ყოველი საქმე “მისი იმპერატორებითი უმაღლესობის უქაზით” წყდებოდა, არც სიტყვის შემბრუნებელი, არც გამსწორებელი მას არ ეავდა, რაც თავში მოუვიდოდა, იმას ბრძანებდა და მის დამქაშებთ უნდა აესრულებიათ. ამნაირად აქ ხალხს ხმა არ აქვს. მას არაფერს არ ეკითხებიან... ჩვენი მიზანია – უმეფო წყობილება – მეფის ნაცვლად

⁸⁹ საყვარელიძე პ. წერილები სხვადასხვა ქვეყნების პოლიტიკურ წესწყობილებაზე, ტფ: 1918 წ. გვ. 2;
⁹⁰ არსენიძე რ. დემოკრატიული რესპუბლიკა, თბილისი, 1917 წელი, გვ. 3;
⁹¹ იქვე, გვ. 25;
⁹² იქვე, გვ. 4-5;

ქვეყნის მართვა-გამგეობა უნდა ჩაბარდეს ხალხის მიერ არჩეულ პირთა კრებულს, ხალხის ნდობით აღჭურვილს, რომელნიც ყოველ საქმეს მისი სახელით და მისი სურვილის თანახმად გააკეთებენ”⁹³ არსენიძე რესპუბლიკურ წყობილებას ასე ახასიათებს: “სადაც მეფის ტახტი გაუქმებულია და მთელი მართვა-გამგეობა ხალხისაგან არჩეული პირების ხელშია, ეწოდება რესპუბლიკანური წყობილება.”⁹⁴

სახელმწიფოებრივი წყობილების რესპუბლიკური ფორმის⁹⁵ მომხრედ გამოდიოდნენ ეროვნულ-დემოკრატები. გიორგი გვაზავას აზრით, “ბევრს მოწინავე სახელმწიფოში დემოკრატიული წესი დიდი ხანია, რაც დამკვიდრდა. იქ, სადაც კიდევ დარჩენილი იყო მონარქიული წყობილება, ხდება რევოლუცია, ინგრევა ტახტი და თანდათან ხელმწიფობა გადადის ხალხის ხელში, ეხლა ლაპარაკი მონარქიაზე ან არისტოკრატიაზე შეუძლებელია.”⁹⁶ პროექტის ავტორები საბოლოოდ შეთანხმდნენ, რომ პირველი კონსტიტუცია იქნებოდა მხოლოდ რესპუბლიკური. კომისიის მხრიდან ეს იყო წინგადადგმული ნაბიჯი სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში. ამ გადაწყვეტილებით გამოიკვეთა კომისიის სწრაფვა ნოვაციებისაკენ, იმ პრინციპების განხორციელებისაკენ, რომელსაც არასდროს არ იყო ნაზიარები ქართველი ერი და აქედან ერთერთი იყო რესპუბლიკური მართვა-გამგეობა. მსჯელობისა და გადაწყვეტის საგანი გახდა მხოლოდ ერთი – ყოფილიყო თუ არა რესპუბლიკური წყობილება კონსტიტუციაში “მუდმივი და უცვლელი?”

კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების თავდაპირველ ეტაპზე საკონსტიტუციო საკითხთა შორის განსაკუთრებული ადგილი ეკავა პოლიტიკური წყობილების ფორმის საკითხს. საკონსტიტუციო კომისიის წევრები მიიჩნევდნენ, რომ კონსტიტუციაში შეტანილი უნდა ყოფილიყო დამოუკიდებელ მუხლად რესპუბლიკური ფორმის მუდმივობა და უცვლელობა. ამას ჰქონდა დიდი მნიშვნელობა ქართული სახელმწიფოსათვის, ეს საკითხი სოციალ-დემოკრატებმა დააყენეს, მათ ერთგვარი შიში ამოძრავებდათ იმისა, რომ საქართველოში, მომავალში, კვლავ არ აღდგენილიყო მონარქიული წყობილება. რესპუბლიკური მმართველობა დამოუკიდებლობის აქტით განმტკიცდა, თუმცა იგი არაფერს ამბობს მის მუდმივობასა და უცვლელობაზე.⁹⁷ ევროპის კონსტიტუციათა უმრავლესობა აღიარებს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესაძლებლობას. ჯერ კიდევ, საფრანგეთის 1793 წლის კონსტიტუცია აღიარებდა, რომ “ხალხს ყოველთვის აქვს უფლება, გადასინჯოს, გააუქმდეს და შეცვალოს თავისი კონსტიტუცია. ერთს თაობას არ შეუძლია თავის კანონებით საუკუნოდ შეზღუდოს ყველა

⁹³ არსენიძე რ. დემოკრატიული რესპუბლიკა, თბილისი, 1917 წელი; გვ. 6-11;

⁹⁴ იქვე, გვ. 11;

⁹⁵ 1920 წლის ერთერთ ქართულ იურიდიულ სახელმძღვანელოში ერთმანეთისაგან გამიჯნულია რესპუბლიკური წყობილების ორი მხარე: ა) ფორმალური (გარეგნული) და ბ) შინაარსობრივი. ავტორთა აზრით, რესპუბლიკის ფორმალური მხარე გულისხმობს ხელისუფლების სათავეში პრეზიდენტის (საფრანგეთი, გერმანია) ან მთავრობის თავმჯდომარის (საქართველო, შვეიცარია) არსებობას, ხოლო შინაარსობრივი თვალსაზრისით, რესპუბლიკური წყობილების დროს მთელი ხელისუფლება ეკუთვნის ხალხს. ავტორები მაგალითად ასახელებენ კალიფორნიის, ენევის კანტონის, აპენცელის კონსტიტუციებს (ნინიძე კ; ცისკარიძე აღ; სამართლის მეცნიერება, თბ. 1920 წელი, გვ. 35-36);

⁹⁶ გვაზავა გ. დასახ. ნაშრ. 1920 წ; გვ. 12;

⁹⁷ გაზეთი „სრ.“ 1920 წელი, 11 თებერვალი;

მომავალი თაობანი.”⁹⁸ მუდმივი ცვლილების შესაძლებლობა ეხებოდა, როგორც მთელ კონსტიტუციას, ისე მის რომელიმე ნაწილს, როგორც კონსტიტუციაში ასახულ სახელმწიფოებრივ პრინციპებს, ისე სახელმწიფოებრივი მართვა-გამგეობის ფორმას.⁹⁹

საფრანგეთში მონარქიული წყობილების აღდგენის იდეა და ამ იდეის ხორცშესხმის რეალური შესაძლებლობა ყოველთვის იდგა, რომელსაც ხელს უწყობდა როგორც საფრანგეთში არსებული პოლიტიკური პირობები, ისე მონარქისტთა აქტიური საქმიანობა ამ მიმართულებით. ქართველი კონსტიტუციონალისტი პავლე საყვარელიძე (საქარელის ფსევდონიმით) წერდა: *“საფრანგეთი პარლამენტარული რესპუბლიკაა. ეს რესპუბლიკა რიცხვით მესამეა, პირველი და მეორე ვერ მომაგრდა და დამარცხდა მონარქიზმთან ბრძოლაში.”*¹⁰⁰ სწორედ ამ ფაქტმა აიძულა საფრანგეთის ნაციონალური კრება ცვლილებები შეეტანა 1875 წლის კონსტიტუციაში და პოლიტიკური წყობილების რესპუბლიკური ფორმა მუდმივად და უცვლელად გამოეცხადებინა. ეს მოხდა 1884 წელს საფრანგეთის ნაციონალური კრების პალატების – სენატისა და დეპუტატთა პალატის შეერთებულ სხდომაზე. ამ ცვლილების დაუმტკიცებლობა მონარქისტებს ხელფეხს უხსნიდა მომავალში მონარქიული წყობილების აღდგენის პოლიტიკური მიზანი განეხორციელებინათ. საკონსტიტუციო კომისიის წევრი ალექსანდრე მდივანი აღწერს: *“ეს კრება უმთავრესად შესდგებოდა მონარქისტებისაგან და თუ ისინი ბოლოს და ბოლოს შეთანხმდნენ საფრანგეთში რესპუბლიკის დაარსების საკითხში, ეს მოხდა მხოლოდ იმიტომ, რომ თვით მონარქიულ პარტიებს შორის არსებობდა დიდი უთანხმოება. ცნობილია, რომ გადამწყვეტი კენჭისყრის დროს მართვა-გამგეობის ფორმის შესახებ რესპუბლიკელებმა მხოლოდ ერთი ხმის უმეტესობით გაიმარჯვეს, მაგრამ მიუხედავად იმისა, რომ საქმე წააგეს მონარქისტებმა, არ უარყვეს აზრი მომავალში მონარქიის აღდგენაზე და ამისთვის ყოველგვარ ზომებს ღებულობდნენ, რათა გაეადვილებინათ კონსტიტუციის შეცვლის შესაძლებლობა, რომ მოხდენილ დროს შეეცვალათ მართვა-გამგეობის ფორმა.”*¹⁰¹ საფრანგეთის 1884 წლის საკონსტიტუციო ცვლილების მიზნის შესახებ საკონსტიტუციო კომისიის წევრი პავლე საყვარელიძე წერდა: *“მისი ისტორიული დედაზრი ის არის, რომ საფრანგეთის 1875 წლის საკონსტიტუციო კანონები პირდაპირ არ აღიარებენ რესპუბლიკური მართვა-გამგეობის შემოღებას. მონარქისტებს, რომლებიც საკონსტიტუციო კანონების მიღების დროს თითქმის იმდენი იყვნენ ნაციონალურ კრებაში, რამდენიც რესპუბლიკელები, შეეძლოთ ამით ესარგებლათ და კანონიერი გზით, კონსტიტუციის ძალით გაეუქმებინათ რესპუბლიკა და აღედგინათ მონარქია. ეს იყო უმთავრესი მოსაზრება, რომელმაც აიძულა 1884 წელს ნაციონალური კრება კონსტიტუციაში შეეტანა დამატების სახით “ძირითადი პრინციპი” რესპუბლიკის წყობილების უცვლელლობის შესახებ. ამით აეყარათ იარაღი მონარქისტებს, რომლებიც ამიერიდან უნდა გამოსთხოვოდნენ ლეგალური საშუალებით თავისი მთავარი მიზნის განხორციელებას.”*¹⁰² ქართველი

⁹⁸ გაზეთი „სრ.“ 1920 წელი, 11 თებერვალი;

⁹⁹ იქვე;

¹⁰⁰ საქარელი ნ. სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფოებრივი წყობილება, 1920 წ.; თბ.; გვ. 9;

¹⁰¹ გაზეთი „სს.“ 1920 წელი, 26 ნოემბერი;

¹⁰² გაზეთი „სრ.“ 1920 წელი, 11 თებერვალი;

კონსტიტუციონალისტების შეფასებით: “ეს არის კონსტიტუციური გამარჯვება დემოკრატიის და რესპუბლიკანიზმისა მონარქიზმზე.”¹⁰³ მთავრობის თავმჯდომარე ნოე ჟორდანიას კატეგორიულად გამოდიოდა რესპუბლიკური მმართველობის დასაცავად. იგი ამბობდა: “ჩვენში არ არის სოციალური ნიადაგი რეაქცია-რესტავრაციის ანუ მონარქიული კონსტიტუციისათვის.¹⁰⁴ საქართველოს ფაქტიური კონსტიტუცია ეყრდნობა სამ კლასს: მუშათა, წვრილი ბურჟუაზიის და გლეხობის ურთიერთდამოკიდებულებაზე. ეს კლასები სავსებით დემოკრატიულია და მათი ცხოვრების ინტერესები თხოულობენ დემოკრატიულ პოლიტიკურ დაწესებულებებს. ამ სოციალურ საფუძველზე შეიძლება აშენება სახელმწიფოებრივი მართვა-გამგეობის მხოლოდ ერთი ფორმის – რესპუბლიკის.¹⁰⁵ ერთი უეჭველია, ეს კონსტიტუცია უნდა იყოს რესპუბლიკანური.”¹⁰⁶

კონსტიტუციების უმეტესობა პოლიტიკური წყობილების ფორმის საკითხს, მისი უცვლელობის პრინციპს განსაკუთრებული სიფრთხილით უდგებოდნენ.¹⁰⁷ ქართველ კონსტიტუციონალისტებს მაგალითად მოჰყავდათ, ასევე პორტუგალიის 1911 წლის 21 აგვისტოს კონსტიტუცია, რომელიც კატეგორიულად კრძალავდა კონსტიტუციაში მართვა-გამგეობის რესპუბლიკური ფორმის გაუქმებას ან მასში რაიმე ცვლილების შეტანას.¹⁰⁸ ზოგიერთი, მაგალითად, მექსიკის 1857 წლის კონსტიტუცია ხალხს საუკუნოდ უტოვებდა უფლებას შეეცვალა მართვა-გამგეობის ფორმა.¹⁰⁹

საფრანგეთის 1875 წლის კონსტიტუციაში 1884 წელს შეტანილი ცვლილება შეეხო მის მე-8 მუხლს, სადაც ხაზგასმულია: “მმართველობის რესპუბლიკური ფორმა არ შეიძლება გახდეს კონსტიტუციის გადასინჯვის წინადადების საგნად.”¹¹⁰ ეს მუხლი უცვლელად გადმოვიდა პირველი კონსტიტუციის 148-ე მუხლში: “საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მართვა-გამგეობის ფორმის გაუქმება არ შეიძლება გახდეს კონსტიტუციის გადასინჯვის წინადადების საგნად.”¹¹¹ უფრო მეტიც, კონსტიტუციის პირველი მუხლის მეორე პუნქტი დემოკრატიულ რესპუბლიკას პოლიტიკური წყობილების მუდმივ და უცვლელ ფორმად აღიარებს.¹¹² ამით ქართველმა კონსტიტუციონალისტებმა სამუდამოდ

¹⁰³ საქარელი ნ. დასახ. ნაშრ. 1920 წ.; თბ. გვ. 11;

¹⁰⁴ ჟორდანიას ნ. სოციალ-დემოკრატია და საქართველოს სახელმწიფოს ორგანიზაცია (მოხსენება წაკითხულ იქნა თბილისში პარტიულ კრებაზე 1918 წლის 4 აგვისტოს), საოლქო კომიტეტის გამოცემა, ტფილისი, 1918 წელი, გვ. 8;

¹⁰⁵ იქვე, გვ. 14-15;

¹⁰⁶ იქვე, გვ. 22;

¹⁰⁷ ამერიკის 1787 წლის კონსტიტუციის დამფუძნებლები მოწოდებულნი იყვნენ თავიდან აეცილებინათ არისტოკრატია (მართვა მემკვიდრეობითი კლასის მიერ), მონარქია (მართვა ერთის მიერ) და უშუალო დემოკრატია (წყარო: ამერიკული დემოკრატია (აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი), ქენეთ ჯანდა, ჯეფრი მ. ბერი, ჯერო გოლდმენი, გამომც. “ჯისიიი,” თბ. 1995 წ.; გვ. 55);

¹⁰⁸ იხ. პორტუგალიის 1911 წლის კონსტიტუცია, მე-7 თავი, საკონსტიტუციო ცვლილებები, 82-ე მუხლი (ხელმისაწვდომია: http://www.estig.ipbeja.pt-ac_direitoConst_1911.pdf);

¹⁰⁹ იხ. მექსიკის 1857 წლის 12 თებერვლის კონსტიტუცია; ხელმისაწვდომია: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>);

¹¹⁰ იქვე, იხ. Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, Киев, 1905 г. Ст. 31;

¹¹¹ საქართველოს კონსტიტუცია, 1921 წ.; ბათომი; გვ. 40;

¹¹² საქართველოს კონსტიტუცია, 1921 წ.; ბათომი, გვ. 6;

უარი უთხრეს მონარქიულ წყობილებას,¹¹³ საკონსტიტუციო კომისია ამ საკითხის გადაწყვეტის დროს ევროპული გამოცდილებით ხელმძღვანელობდა, მათ კარგად იცოდნენ მონარქიული წყობილების მწარე გამოცდილება (ხელისუფლების ერთპიროვნული უზურპაცია, ხელისუფლების განაწილების პრინციპის უარყოფა, ადამიანის უფლებობა), ასე, რომ საკონსტიტუციო კომისიაზე დიდი გავლენა იქონია 1884 წლის საფრანგეთის კონსტიტუციურმა ცვლილებამ. ეს საკითხი განსაკუთრებით აქტუალურია დღეს საქართველოში. იდეა მონარქიული წყობილების აღდგენის შესახებ, ჯერ კიდევ, ძალაში რჩება.¹¹⁴ თანამედროვე სახელმწიფოების კონსტიტუციების უმრავლესობა კრძალავს მმართველობის რესპუბლიკური ფორმის გადასინჯვას.¹¹⁵

კონსტიტუციის პროექტის ავტორების მიერ მონარქიული წყობილების უარყოფა ნიშნავდა საპრეზიდენტო მმართველობის უარყოფასაც, ვინაიდან, მათი აზრით, მონარქი და პრეზიდენტი, უფლებრივი თვალსაზრისით, ერთიდაიგივე იყო. კომისიაში საბოლოო შეთანხმება მიღწეულ იქნა: საქართველო უნდა ყოფილიყო რესპუბლიკური წყობილების დემოკრატიული სახელმწიფო. ამჯერად, მათ წინაშე იდგა ერთი კითხვა: როგორი შინაარსის უნდა ყოფილიყო რესპუბლიკა: უფლებაგანწევრებული, საპარლამენტო თუ პირდაპირი დემოკრატია?

§ 12. მმართველობის ფორმის არსი იმ პერიოდის დასავლურ და ქართულ სამართლებრივ დოქტრინაში

მმართველობის ეფექტური ფორმის ძიება ყოველთვის იყო ცენტრალური საკითხი კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში. ამ პრობლემაზე თავიანთი შეხედულებები ჰქონდა ბერძენ მოაზროვნეებსა და ანტიკური რომის იურისტებს. ამა თუ იმ ქვეყანაში არსებული კონსტიტუციური მმართველობის ფორმის ძირითადი პრინციპები ხშირ შემთხვევაში ერთმანეთს ემსგავსება, მაგრამ, ამავე დროს, მათ გამოარჩევენ გარკვეული თავისებურებები (ამაზე კი ზეგავლენას ახდენს ქვეყნის გეოპოლიტიკური ფაქტორი, პოლიტიკური და კულტურული განვითარების დონე, ადამიანების ფსიქოლოგიური მდგომარეობა და სხვა), რომელიც ყოველთვის აისახება სახელმწიფო მოწყობის კონსტიტუციურ პრინციპებზე. მმართველობის ფორმის შინაარსში ერთიანდება იურიდიული და პოლიტიკური ფაქტორები. პოლიტიკური ფაქტორი დიდ გავლენას ახდენს მის შინაარსზე, რამდენადაც პოლიტიკური პარტიები და ცალკეული პოლიტიკური ძალები ყოველთვის მიისწრაფვიან მმართველობის ისეთი პრინციპები დაამკვიდრონ, რაც მათ პოლიტიკურ ამბიციებსა და მიზნებს გაამართლებს.

¹¹³ სკ-ში ამ საკითხზე აზრთა სხვადასხვაობამ იჩინა თავი. 1919 წლის 2 ივლისს დეპუტატთა ერთმა ნაწილმა მოითხოვა დებულების პროექტიდან “მუდმივი და უცვლელ”-ის ამოღება, რომელმაც ვერ ჰპოვა კომისიაში მხარდაჭერა (“მუდმივი და უცვლელი” დადასტურებულია კონსტიტუციის პროექტში, რომელიც გამოცემულია სკ-ს მიერ 1920 წელს, ტფ; მუხლი 1, გვ. 7, სეა, ფონ. 1833, საქ. 181, ფურც. 305);

¹¹⁴ ამის შესახებ იხილეთ პროფ. ხეცურიანი ჯ. წერილი: სახელმწიფოს მმართველობის ფორმები და მონარქიის აღდგენის პერსპექტივები საქართველოში; ხელმისაწვდომია: <http://www.opentext.org.ge/index.php?m=12&y=2009&art=4741>;

¹¹⁵ მელქაძე ო. რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო (მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი), 1996 წელი, თბ. გვ. 5;

მმართველობის ფორმის ცნების დოგმატური განსაზღვრება არ არსებობს, მეცნიერთა შორის არის აზრთა სხვადასხვაობა ამ ინსტიტუტის არსისა და შინაარსის შესახებ. თუმცა, ჩვენთან, ეროვნულ დონეზე, მმართველობის ფორმის მეცნიერულ განსაზღვრებაზე მონოგრაფიული ნაშრომი არ შექმნილა.

მმართველობის ფორმა, როგორც სახელმწიფოს ფორმის ელემენტი, ზოგად-კომპლექსური ინსტიტუტია, რომელიც მთლიანობაში აერთიანებს ურთიერთდაკავშირებულ კომპონენტებს, რომელთა გარეშე იგი არ არსებობს. აქედან გამომდინარე არსებობს მმართველობის ფორმის ვიწრო და ფართო გაგება.

მმართველობის ფორმაში, იურიდიული თვალსაზრისით, იგულისხმება ა) ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების ჩამოყალიბების წესი, ბ) ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების ურთიერთმიმართება; გ) ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს შორის ფუნქციებისა და დ) ხელისუფლების ორგანოების კონსტიტუციური საქმიანობის ძირითადი პრინციპების განსაზღვრა; ე) ხელისუფლების ფორმირებისა და განხორციელების პროცესში ხალხის მონაწილეობის ფორმები. და სწორედ მმართველობის ფორმის იურიდიული ასპექტი არის ჩვენი კვლევის საგანი.

იმ პერიოდის დასავლურ სამართლებრივ დოქტრინაში მმართველობის ფორმის ცნება გაცილებით უფრო ფართოდ იყო გაგებული. მასში გულისხმობდნენ მმართველობის როგორც ამერიკულ (ხელისუფლების განაწილება) და ევროპულ (პარლამენტარიზმი) სისტემებს, ისე უშუალო დემოკრატიას (სახალხო მართვა-გამგეობა). პროფესორი ჰანეკი აღნიშნავდა, რომ არსებობს თანამედროვე დემოკრატიის სამი ეხლანდელი ფორმა: ამერიკული, შვეიცარიული და ფანგული ტიპის მოდელები.¹¹⁶

კიდევ უფრო ფართოდ ჰქონდათ წარმოდგენილი მართვა-გამგეობის ფორმა პირველ რესპუბლიკაში. პროექტის ერთერთი ავტორი პავლე საყვარელიძე მმართველობის ფორმას *“კონსტიტუციის ხერხემალს”* უწოდებდა. იგი მიუთითებდა: *“ეს კითხვა ჩვენი სახელმწიფოებრივი წესწყობილების ძირითადი კითხვაა, ის არის აგრეთვე ღერძი მთელი კონსტიტუციის, ამ კითხვის გადაჭრაზე დამოკიდებულია კონსტიტუციის ხასიათი, ბუნება და მიმართულება. ამიტომ ხდება აუცილებელი ეხლავე, სანამ კონსტიტუციის პროექტის განხილვას შეუდგებოდეთ ნაწილ-ნაწილ და მუხლობრივ, განვიხილოთ კონსტიტუციის ხერხემალი, მთავარი ჩონჩხი, რომელზედაც ბუნებრივად დამყარებულია მთელი შენობა, მისი ყველა მნიშვნელოვანი და არა მნიშვნელოვანი ნაწილები, ე.ი. განვიხილოთ ის, თუ როგორი ტიპის დემოკრატიაა ჩვენი დემოკრატია, როგორი ფორმის რესპუბლიკაა ჩვენი დემოკრატიული რესპუბლიკა და როგორ პრინციპზეა აღმოცენებული სხვა და სხვა ძალაუფლების, თუ ხელისუფლებათა ურთიერთული დამოკიდებულება.”*¹¹⁷ იგი თავის ერთერთ წიგნში, რომელიც გამოსცა 1920 წელს (სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფოებრივი წესწყობილება) ზოგადად მიმოიხილავს რესპუბლიკური და მონარქიული სახელმწიფოების მართვა-გამგეობის ფორმას, ამ წიგნში მას მოცემული აქვს ხელისუფლების ორგანოების ფორმირების წესი, ხელისუფლების შტოებს შორის ურთიერთდამოკიდებულება, სტრუქტურა და ზოგადი უფლებამოსილება,

¹¹⁶ ჰანეკი ი. თანამედროვე დემოკრატიის ფორმები, გაზ. “სრ”, 1919 წელი, 8 აგვისტო;

¹¹⁷ გახეთი „სრ.“ 1920 წელი, 1 თებერვალი;

სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსი, ხელისუფლების ფორმირების და განხორციელების პროცესში ხალხის მონაწილეობის ფორმები და სხვა. იგი მიუთითებდა: *“ჩვენ მოკლედ და ობიექტურად გამოვხატავთ ყველა ცოტად თუ ბევრად მნიშვნელოვან სახელმწიფოს მართვა-გამგეობის ფორმის არსს”*.¹¹⁸ რაჟდენ არსენიძეს, იუსტიციის მინისტრს, ასევე საკმაოდ ფართოდ ჰქონდა აღქმული მმართველობის ფორმის არსი. იგი ამბობდა: *“ამნაირად საჭიროა სამი ორგანო: კანონმდებელი, აღმასრულებელი და სასამართლო. ამ სამი ნაწილისაგან შესდგება ყოველი სახელმწიფოს მართვა-გამგეობა.”*¹¹⁹

კიდევ უფრო მეტი, საქართველოს პირველი რესპუბლიკის და, მათ შორის, დასავლურ სამართლებრივ დოქტრინაში ზოგადად მმართველობის ფორმა მოიცავდა ორ დამოუკიდებელ ელემენტს:

- სახელმწიფო მმართველობის (მართვა-გამგეობის) ფორმას (სახელმწიფოებრივად მოწყობილი საზოგადოება);
- სახალხო (პირდაპირი) მართვა-გამგეობის ფორმას (არასახელმწიფოებრივად მოწყობილი საზოგადოება).

1918 წლის 11 ივლისს პავლე საყვარელიძე აღნიშნავდა, რომ შვეიცარიული სისტემა გულისხმობს *“სახალხო მართვა-გამგეობას რეფერენდუმისა და ინიციატივის საშუალებით.”*¹²⁰ სწორედ ამ საფუძველით არ არის ნახსენები მონოგრაფიის სათაურში *“სახელმწიფო მმართველობის ფორმა”*. ამ შემთხვევაში მონოგრაფიის საერთო სახელწოდების ერთერთი ელემენტი *“მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება”* ზოგადია და ადეკვატურად ასახავს ნაშრომის შინაარსს. ამაში იგულისხმება როგორც სახელმწიფო, ისე პირდაპირი მმართველობაც. მონოგრაფიის შინაარსიდან კარგად ჩანს, თუ რა დიდი გავლენა მოახდინა დასავლურმა, კერძოდ შვეიცარიის პირდაპირი მმართველობის ელემენტებმა – რეფერენდუმმა და ინიციატივამ საქართველოს პირველი კონსტიტუციის ტექსტზე. ამასთან დაკავშირებით დავიმოწმებთ პროფესორ შაცკის სიყვებს: *“საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი იზიარებს მონტესკიეს და რუსოს თეორიას, სადაც წარმომადგენლობით მმართველობასთან ერთად მიღებულია უშუალოდ სახალხო მმართველობის პრინციპები.”*¹²¹

აღნიშნულიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში მართვა-გამგეობის ფორმის ცნება გაგებულ იქნა უფრო ფართოდ, მმართველობის სისტემის ცნების შესახებ თანამედროვე სამართლებრივი დოგმატიკისაგან განსხვავებით. სწორედ ამის გამო მონოგრაფიაში სრულყოფილად და დეტალურად არის შესწავლილი საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა ურთიერთმიმართება, ორგანიზაცია, სტრუქტურა, უფლებამოსილება და კონსტიტუციონალიზმთან დაკავშირებული სხვა საკითხები.

კონსტიტუციონალიზმის აზროვნებაში წარმოიშვა და პრაქტიკაში დაინერგა წარმომადგენლობითი მმართველობის ორი ფორმა: ამერიკული ტიპის დემოკრატია, რომელსაც ახასიათებდა ხელისუფლების გამოჯვნა და ფრანგული ტიპის საპარლამენტო მმართველობა. მმართველობის

¹¹⁸ *საქარელი ნ.* სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფო. წესწილობილება, 1920 წ.; თბ. გვ. 3;

¹¹⁹ *არსენიძე რ.* დემოკრატიული რესპუბლიკა, 1917 წელი, გვ. 17;

¹²⁰ *საყვარელიძე პ.* სეა, ფონდი 1833, საქ. 191, აღწ. 1, ფურცელი 137;

¹²¹ *Шацкий Б. Е.* Конституция Грузии, глава I, “Слово,” 1920 г. 4 декабря; глава II;

სისტემის განსაკუთრებულ და თავისებურ მოდელს წარმოადგენდა შვეიცარიის ღირეპქტორიის რეჟიმი, შვეიცარიის უშუალო მმართველობის სისტემა. იმ პერიოდის დასავლურ სამართლებრივ დოქტრინაში მიჩნეული იყო, რომ ამერიკული სისტემის სულისჩამდგმელია ფრანგი მონტესკიე, რომლის იდეების გავლენის საფუძველზე შემუშავდა აშშ კონსტიტუცია. ფრანგულ მოდელს საფუძვლად დაედო ფრანგი მოღვაწის პრევიო პარადოლის პოლიტიკური იდეები, ხოლო შვეიცარიული უშუალო დემოკრატიის იდეოლოგიად სამართლიანად ასახელებდნენ ჟან ჟაკ რუსოს.¹²²

დისერტაციის ძირითად ნაწილში საფუძვლიანი მსჯელობაა მმართველობის დასავლურ სისტემებზე, რაც უფრო ნათელს ხდის მათ გავლენას პირველ ქართულ კონსტიტუციაზე.

აღსანიშნავია, რომ პირველი კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების დროს დასავლეთში მხოლოდ ერთი საპარლამენტო რესპუბლიკა იყო – საფრანგეთის სახით. მოგვიანებით შეიქმნა ვაიმარისა და ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკები, რომლებიც განამტკიცებდნენ საპარლამენტო რეჟიმებს. ხოლო შვეიცარია მიჩნეული იყო პირდაპირი მმართველობის ფორმის რესპუბლიკად. შესაბამისად, ჩვენ კვლევის დროს ფართო არჩევანი რესპუბლიკებს შორის არ გვქონია და ამიტომაც შემოვიფარგლეთ მმართველობის დასავლური სისტემებით. დანარჩენი სახელმწიფოები არსებობდნენ საპრეზიდენტო რეჟიმებისა და კონსტიტუციური მონარქიის ფორმით.

§ 13. ამერიკული მოდელის კონცეპტუალური მახასიათებლები

ამერიკული ტიპის დუალისტური “უფლება-განაწევრებული დემოკრატია,” სადაც ხელისუფლების სათავეში დგას პრეზიდენტი ანუ საპრეზიდენტო რესპუბლიკა, როდესაც მინისტრები პასუხს აგებენ პრეზიდენტის წინაშე. მმართველობის ეს ფორმა 1787 წლის კონსტიტუციაში იყო და არის ჩამოყალიბებული. ამ მოდელის თავისებურება ის გახლავთ, რომ ხელისუფლების ორგანოების ჩამოყალიბება ხდება დამოუკიდებლად და ხელისუფლებები მოქმედებენ ხელისუფლების განხორციელების პროცესში ურთიერთჩაურევლობის პრინციპის საფუძველზე. მაგალითად, პრეზიდენტი აირჩევა კონგრესისაგან დამოუკიდებლად, ხოლო კონგრესს ირჩევს (ქვედა პალატას) უშუალოდ მოსახლეობა. კონსტიტუციის “მამები” დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდნენ თავისუფლების ცნებას და მისი განხორციელების კონსტიტუციური მექანიზმების დამკვიდრებას. ასეთ მექანიზმებად ამერიკელები ასახელებდნენ ხელისუფლების განაწილებას სხვადასხვა შტოებს შორის. მონტესკიეს თეორია კიდევ უფრო განავითარეს ამერიკელმა პოლიტიკოსებმა (ჰამილტონი, მედისონი, ჯონ ჯეი), რომლებმაც გამოცემა “The Federalist”-ში სტატიათა მთელი სერია მიუძღვნეს ამერიკის კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპების გაანალიზებას. მონტესკიეს თეორია კონკრეტულად იმაში მდგომარეობს, რომ ხელისუფლების განხორციელებისათვის საიმედო საშუალება იქნებოდა ის პრინციპი, რომლის მიხედვით არცერთ ხელისუფლებას არ შეუძლია მონაწილეობა მიიღოს დანარჩენი ორი ხელისუფლების

¹²² პანეკი ი. თანამედროვე დემოკრატიის უფლება; გაზ; “სრ,” 1919 წ; 8 აგვისტო;

მატარებელთა დანიშვნის დროს. ამავე მიზეზის გამო თვით პრეზიდენტის დანიშვნაც უარყოფილი არის, ისე როგორც უარყოფილია, ყოველგვარი დამოკიდებულება (დაქვემდებარება) აღმასრულებელი ხელისუფლებისა საკანონმდებლო ხელისუფლებისაგან.¹²³

მონტესკიეს თეორიის მიხედვით, ხელისუფლების განაწილებას ის მნიშვნელობაც აქვს, რომ იგი უზრუნველყოფს ხელისუფლების ცალკეული შტოს მიერ მის სისტემაში ძალაუფლების კონცენტრაციის უარყოფას, განსაკუთრებით ეხება იგი პარლამენტის მიდრეკილებას ხელისუფლებისაკენ, ეს რომ არ მოხდეს საჭიროა პარლამენტი გაიყოს ორ ნაწილად, ორ პალატად. მონტესკიეს ხელისუფლების განაწილების ძირითადი მიზანი თავისუფლების დაცვა იყო.

§ 14. შვეიცარიული მოდელის კონცეპტუალური მახასიათებლები

შვეიცარიის პირდაპირ დემოკრატიაში ხალხი უშუალოდ მონაწილეობდა საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელების პროცესში.¹²⁴ მმართველობის ეს კონცეფცია ემყარება რუსოს თეორიას, რომელიც მან ჩამოაყალიბა თავის ცნობილ ნაშრომში “Contract social”-ში. ეს გამოკვლევა პირველად გამოიცა 1793 წელს, ხოლო ქართულად ითარგმნა და გამოქვეყნდა 1997 წელს.¹²⁵ რუსოს თეორიულ კონცეფციას საფუძვლად უდევს საერთო ნება (Volente general), რომელიც გამოიხატება კანონმდებლობაში.¹²⁶ ადამიანები ბუნებრივი მდგომარეობიდან გადადიან სამოქალაქო მდგომარეობაზე, რომელიც ემყარება გარკვეულ საზოგადოებრივ წესრიგს, სადაც ადამიანები ნებისმიერ გადაწყვეტილებას უშუალოდ იღებენ, ირჩევენ და გადააყენებენ მოხელეებს. მისთვის მიუღებელი იყო “წარმომადგენლობითი სისტემის” ნებისმიერი გამოვლინება. რუსოს თეორიამ გარკვეულწილად ასახვა ჰპოვა შვეიცარიის 1874 წლის კონსტიტუციაში, სრულად მის ზოგიერთ კანტონში. მაგალითად, გლარისის 1887 წლის კონსტიტუციაში. უშუალო მმართველობას არ ახასიათებს ხელისუფლების განაწილება.

§ 15. ფრანგული მოდელის კონცეპტუალური მახასიათებლები

მე-XIX საუკუნის 70-იან წლებში ფრანგი მოაზროვნე პრეკო პარადოლი იძლევა ახლებურ კონცეფციას მმართველობის საპარლამენტო რეჟიმის შესახებ. მან 1869 წელს გამოსცა წიგნი “Zafrance Nouvelle,” სადაც ავითარებს მმართველობის ახალი სისტემის კონცეფციას.¹²⁷ ჰანეკი მიიჩნევს, რომ პარადოლმა “საპარლამენტო მართვის” ახალი რეჟიმის კონცეფციის ჩამოყალიბების დროს იხელმძღვანელა ინგლისის საპარლამენტო მონარქიის ძირითადი პრინციპებით და, ასევე დაეყრდნო

¹²³ *ჰანეკი ი.* თანამედროვე დემოკრატის უფლება; გაზ; “სრ,” 1919 წ.; 8 აგვისტო;
¹²⁴ იხ. შვეიცარიის ძირითადი კანონები, თბ; 1906 წ.; იქვე იხ. 1874 წლის 17 თიბათვის ფედერალური კანონი “შესახებ იმისა თუ როგორ ამტკიცებს ხალხი საფედერაციო კანონებს და დადგენილებებს.” გვ. 81-84;
¹²⁵ *რუსო ჟ. ჟ.* საზოგადოებრივი ხელშეკრულება, ფრანგულიდან თარგმნა და შენიშვნები დაურთო დოდო ლაბუჩიძე-ხოფერიამ, თბ. 1997 წ.;
¹²⁶ *ჰანეკი ი.* დასახ. ნაშრ; გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 8 აგვისტო;
¹²⁷ *ჰანეკი ი.* დასახ. ნაშრ; გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 8 აგვისტო;

რუსოს თეორიას საყოველთაო სახალხო არჩევნებისა და სახალხო სუვერენიტეტის შესახებ.¹²⁸ შეიძლება ითქვას, რომ თუ რუსო აღიარებს პირდაპირ მმართველობას, ხალხის უშუალო მონაწილეობას მმართველობაში, პარადოლი “წარმომადგენლობითი დემოკრატიის” მომხრეა.

§ 1.5.1 ბანსხვაშვება საპარლამენტო მონარქიასა და საპარლამენტო დემოკრატიას შორის

უნდა ითქვას, რომ პარადოლი არ აიგივებს “საპარლამენტო მონარქიას” “საპარლამენტო დემოკრატიასთან,” პირიქით მას ამ ორ რეჟიმებს შორის გაყავს განსხვავებები. საპარლამენტო მონარქიაში მთავრობა, მინისტრთა კაბინეტი წარმოადგენს მონარქის პირად ორგანოს და მის თავშესაფარს, მაშინ როდესაც საპარლამენტო დემოკრატიაში მთავრობა წარმოადგენს ხალხის ინტერესების დამცველს. ამ უკანასკნელში მთავარია ხალხის თავისუფლება, აქ ხალხს ეკუთვნის უკანასკნელი სიტყვა,¹²⁹ ხოლო მონარქიაში – მონარქს. პარადოლი თვლიდა რომ გადამწყვეტი სიტყვა სახელმწიფო ხელისუფლებაში უნდა ჰქონოდა მეორე პალატას, რომელსაც იგი “სახალხო პალატას უწოდებს” და არა მთავრობას. აქ შეიძლება დავიმოწმოთ პარადოლის სიტყვები: “თუ უკანასკნელი სიტყვა ეკუთვნის მთავრობას, მაშინ სახალხო პალატა ხდება მხოლოდ სათათბირო დაწესებულება და შემოდის დესპოტიზმი: და თუ უკანასკნელი სიტყვა ეკუთვნის სახალხო პალატას, მაშინ ერს ყოველთვის შეუძლია გამოსცვალოს თავისი აზრი-მსჯელობა თავისი წარმომადგენლების საყოველთაო არჩევნების ვხით.”¹³⁰

§ 1.5.2. პრემიერ-მინისტრის და მინისტრების დანიშვნა-გადაყენების უფლება

სახალხო პალატის (პარლამენტის), როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოს, ხელისუფლების გასაძლიერებლად პარადოლი მიიჩნევს, რომ პარლამენტს უნდა ჰქონდეს მინისტრების და პრემიერ-მინისტრის არჩევისა და გადაყენების უფლება.¹³¹ ეს პრინციპი შემდგომში აღიარებულ იქნა საპარლამენტო მართვის ქვაკუთხედად. ამ სისტემის დროს შესაძლებელია მინისტრები იმავდროულად იყვნენ პალატის წევრები. მაგალითად, შეთავსების ეს პრინციპი პირველად საფრანგეთის 1814 წლის კონსტიტუციური ქარტიის 54-ე მუხლის მიხედვით შეიძლებოდა, მინისტრებს უფლება ჰქონდათ ორივე პალატის წევრები ყოფილიყვნენ.¹³² ასეთი სისტემა მიუღებელია დემოკრატიის იმ მოდელისათვის, რომელსაც პარადოლი “დემოკრატიას ხელისუფლების განაწილებითურთ” უწოდებს, ან მმართველობის იმ სისტემაში, სადაც უშუალო დემოკრატიაა გამეფებული.

¹²⁸ *ჰანეკი ი.* დასახ. ნაშრ; გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 8 აგვისტო;
¹²⁹ *ჰანეკი ი.* დასახ. ნაშრ; გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 8 აგვისტო;
¹³⁰ ციტირებას ვახდენთ *ჰანეკის* დასახ. შრომიდან; გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 8 აგვისტო;
¹³¹ იქვე;
¹³² საფრანგეთის 1814 წლის 4 ივნისის ქარტია; ხელმისაწვდომია: http://www.napoleon-series.org/research/government/legislation/c_charter.html;

§ 1.5.3 პარლამენტის დათხოვნა

მიუხედავად იმისა, რომ პარადოლი წარმომადგენლობითი დემოკრატიის მომხრეა, მას მაინც აქვს შიში იმისა, რომ პარლამენტი შეიძლება გადააჭარბოს ხელისუფლებას. ასეთი ტენდენციის წინააღმდეგ მისი აზრით, უნდა იბრძოდეს პირველმა პალატამ და სახელმწიფოს მეთაურმა დათხოვნის ინსტიტუტის გამოყენებით. დათხოვნის იურიდიული დადასტურება საფრანგეთში პირველად მოხდა 1814 და 1830 წლის კონსტიტუციური აქტებით.

პირველი აქტის 50-ე¹³³ და მეორე აქტის 42-ე მუხლები¹³⁴ მეფეს უფლებას აძლევდნენ დაეთხოვათ პალატები

§ 1.6. კონცეპტუალური ხედვა მმართველობის ფორმის სისტემებზე საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიაში

“თანამედროვე დემოკრატიის ფორმები” ასეთი სათაურით იწყებს გერმანელი პროფესორი ჰანკეი მმართველობის სისტემების კონცეპტუალური მახასიათებლებისა და კონსტიტუციური თავისებურებების განხილვას. იგი თვლის, რომ თანამედროვე დემოკრატიის მმართველობის ზოგად სისტემას გააჩნია სამი დამოუკიდებელი ფორმა.¹³⁵ დასავლეთ ევროპაში მიღებული მმართველობის ფორმების სამწვეროვანი კლასიფიკაციის თეორია კარგად იქნა შესწავლილი საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის მიერ. შემთხვევითი არც ის ყოფილა, რომ საქართველოში ითარგმნა და გამოცა გერმანელი პროფესორის იულიუს ჰანკეის შრომა, რომელიც სწორედ აღნიშნული სისტემების მეცნიერულ მიმოხილვას წარმოადგენს. პირველი, რომელიც კომისიის სხდომებზე მიუთითებდა დემოკრატიული მმართველობის ფორმების კლასიფიცირებაზე და მათი კონცეპტუალური მახასიათებლების მნიშვნელობაზე, იყო საყვარელიძე, რომელმაც საკონსტიტუციო კომისიის 1918 წლის 11 ივნისის სხდომაზე, ანუ კომისიის შემადგენლობის ჩამოყალიბებიდან რამდენიმე დღეში, წევრებს გააცნო დემოკრატიული რესპუბლიკების სხვადასხვა ფორმები. იგი დასავლეთ ევროპაში მიღებული კონსტიტუციონალიზმის თეორიის შესაბამისად, მიიჩნევდა, რომ არსებობდა მმართველობის სამი ფორმა: *ამერიკული, უფლება-განაწევრებული დემოკრატია; ფრანგული, ანუ პარლამენტარული დემოკრატია და შვეიცარიული, ანუ პირდაპირი დემოკრატია.*¹³⁶ მისი აზრით, ამერიკული მოდელი ძირითადად ემყარებოდა “უფლებათა გაყოფის პრინციპს,” ანუ ხელისუფლების მონტესკიესეულ კონცეფციას, სადაც ხელისუფლებებს შორის ურთიერთმიმართებას კოორდინაცია განსაზღვრავს.¹³⁷ ეს მოსაზრება შეიძლება შევადაროთ პროფ. ჰანკეის შეხედულებას: *“დემოკრატია ხელისუფლების განაწილებითურთ, რომელშიც ხელისუფლების განაწილების პრინციპის თანახმად, მთავრობა და სახალხო*

¹³³ იხ. http://www.napoleon-series.org/research/government/legislation/c_charter.html;
¹³⁴ 1830 წლის 14 აგვისტოს საფრანგეთის კონსტიტუციური ქარტია; ხელმისაწვდომია: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/charte-constitutionnelle-du-14-aout-1830.5104.html>;
¹³⁵ ჰანკეი ი. დასახ. ნაშრ; გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 8 აგვისტო;
¹³⁶ სკ-ს 1918 წლის 11 ივნისის სხდომა; სეა, ფონ. 1833, საქ. 191, ფურც. 137;
¹³⁷ იქვე;

წარმომადგენლობა ერთი მეორისაგან სრულიად დამოუკიდებელი არიან, სადაც მინისტრთა კაბინეტი კონტროლს არ უწევს და არ ხელმძღვანელობს სახალხო წარმომადგენლობას პარლამენტის კომიტეტის სახით და ამიტომ პარლამენტის წინაშე უპასუხისმგებლოა და დამოკიდებულია მხოლოდ და მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურისაგან.”¹³⁸ მმართველობის ასეთი სისტემა დამახასიათებელი იყო ჩრდილოეთ და სამხრეთ ამერიკისათვის.¹³⁹

ფრანგულ მოდელს საყვარელიძე ახასიათებს, როგორც “უფლებათა შერევის” პრინციპს, რომელიც, პირველ რიგში გულისხმობს მთავრობის პასუხისმგებლობას პარლამენტის წინაშე, მინისტრების მონაწილეობას პარლამენტის მუშაობაში და სხვა. აქ აღვილი არ აქვს ხელისუფლების მეკეთერ გამიჯვნას.¹⁴⁰ პროფ. ჰანეკი მიუთითებს, რომ “პარლამენტარული დემოკრატია, სადაც ხელისუფლების განაწილება არაა გატარებული, სადაც მთავრობა და პარლამენტი შეკავშირებულნიც კი არიან მინისტრთა კაბინეტით, რომელიც შედგენილია პარლამენტის უმრავლესობისაგან.”¹⁴¹ საპარლამენტო დემოკრატიაებს წარმოადგენდნენ საფრანგეთის, ვენესუელას, სანდომინგოს და ჩილეს სახელმწიფოები. ჩილეს 1833 წლის კონსტიტუციის 86-ე მუხლის მიხედვით, რესპუბლიკის პრეზიდენტის ნებისმიერი ნორმატიული აქტი ერთერთი მინისტრის მიერ კონტრასიგაციის შემდეგ შედიოდა ძალაში. 91-ე მუხლის თანახმად, მინისტრებს უფლება ჰქონდათ დასწრებოდნენ პარლამენტის სხდომებს სათათბირო ხმის უფლების გარეშე. ისინი პოლიტიკურად და იურიდიულად პასუხისმგებელი იყვნენ ჩილეს პარლამენტის წინაშე.¹⁴² ვენესუელას 1909 წლის კონსტიტუციის მე-5 ნაწილი განსაზღვრავს მინისტრების ურთიერთდამოკიდებულებას ხელისუფლების დანარჩენ შტოებთან. კაბინეტის წევრებს უფლება არ ჰქონდათ ყოფილიყვნენ პალატის წევრები, მაგრამ მონაწილეობას ღებულობდნენ მის მუშაობაში.¹⁴³ ჰაიტში საპარლამენტო რეჟიმი განსაკუთრებით გაძლიერდა 1897 წლის პოლიტიკური კრიზისების დროს. იმ პერიოდის საპარლამენტო რეჟიმებს მიეკუთვნება სან-დომინგო. პარლამენტს კონსტიტუციურად უფლება ჰქონდა შეკითხვებით მიემართა 7 სტატ-სეკრეტარისათვის, რაც, ზოგ შემთხვევაში იწვევდა პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას. სან-დომინგოში მიღებული იყო იურიდიული პასუხისმგებლობის ფორმაც.¹⁴⁴

მოგვიანებით, ევროპის კონტინენტზე ჩამოყალიბდა მმართველობის საპარლამენტო რეჟიმების ორიგინალური ფორმები – 1919 წლის ვაიმარის

¹³⁸ ჰანეკი ი. დასახ. ნაშრ; გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 12 აგვისტო;
¹³⁹ იხ. ამერიკის შეერთებული შტატების 1787 წლის კონსტიტუცია; ხელმისაწვდომია: <http://www.aclu-tn.org/pdfs/constitutions.pdf>; ბრაზილიის 1891 წლის კონსტიტუცია; ხელმისაწვდომია: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/brazil1891.html>; მექსიკის 1857 წლის კონსტიტუცია; ხელმისაწვ: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>;
¹⁴⁰ სკ-ს 1918 წლის 11 ივნისის სხდომა; სეა, ფონ. 1833, საქ; 191, ფურც. 137;
¹⁴¹ ჰანეკი ი. დასახ. ნაშრ; გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 12 აგვისტო;
¹⁴² იხ. ჩილეს 1833 წლის კონსტიტუცია; ხელმისაწვდომია: http://es.wikisource.org/wiki/Constitución_Política_de_la_República_de_Chile_de_1833;
¹⁴³ იხ. ვენესუელას 1909 წლის კონსტიტუცია; ხელმისაწვ: <http://www.antiescualidos.com/img/1909%20Constitucion%20-%20Revolucion%20Bolivariana%20-%20Constituciones%20Politicas.pdf>;
¹⁴⁴ ჰანეკი ი. დასახ. ნაშრ; გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 12 აგვისტო;

კონსტიტუციამ დაამკვიდრა საპარლამენტო რესპუბლიკა.¹⁴⁵ ერთი წლის შემდეგ, 1920 წელს, ჩეხოსლოვაკიამ მიიღო ახალი კონსტიტუცია, რომელიც მსოფლიო საკონსტიტუციო პრაქტიკაში ამკვიდრებდა საპარლამენტო მმართველობის ფორმას, სადაც გონივრულად იყო განსაზღვრული მმართველობის ძირითადი არსი – საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთმიმართება. გერმანულ - ჩეხოსლოვაკიური სისტემებისათვის დამახასიათებელი იყო სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში პრეზიდენტის როლის ზრდა, რომელიც არბიტრის როლს ასრულებდა მთავრობასა და საკანონმდებლო ორგანოს შორის კრიზისების დროს, პრეზიდენტებს უფლება ჰქონდათ პარლამენტები დაეთხოვათ და სხვა.

საყვარელიძის აზრით, შვეიცარიული სისტემა გულისხმობს უფრო ხელისუფლებებს შორის სუბორდინაციას და არა კოორდინაციას და, რაც მთავარია, სახალხო მართვა-გამგეობას რეფერენდუმისა და ინიციატივის საშუალებით.¹⁴⁶ პროფ. ჰაჩეკის აზრით, *“უმეშვეო (უშუამავლო) დემოკრატიაში, რომელშიც თვით ხალხი და არა მისი დელეგატები, ასრულებს ყველა საპატიო სახელმწიფოებრივ ფუნქციას, სადაც, კერძოდ ხალხი რეფერენდუმის გზით ახორციელებს საკანონმდებლო ფუნქციებს და აღმინისტრაციული მოღვაწეობის ზოგიერთ აქტებს.”*¹⁴⁷ 1918 წელს პავლე საყვარელიძემ მმართველობის სამივე ფორმას მიუძღვნა წიგნი, სადაც კიდევ ერთხელაა გაანალიზებული ამერიკის, საფრანგეთისა და შვეიცარიის სისტემების თავისებურებები. იგი მიიჩნევს, რომ შვეიცარია არც *“უფლება-განაწევრებული დემოკრატიაა, არც პარლამენტარული დემოკრატია, იგი თავისი რეფერენდუმით, ინიციატივით და მთელი სახელმწიფოური აკტებით არსებითად პირდაპირი დემოკრატიაა.”*¹⁴⁸

შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო კომისია თეორიულად მომზადებული აღმოჩნდა, სხვანაირად არც შეიძლებოდა, ვინაიდან მას უნდა შეემუშავა ისეთი კონსტიტუცია, რომელიც შექმნიდა მმართველობის ისეთ ეფექტურ ფორმას, რომელიც, მომავალში უზრუნველყოფდა ქვეყნის დემოკრატიულ და სახელმწიფოებრივ განვითარებასა და აღმშენებლობას.

§ 17. როგორი ტიპის კონსტიტუცია უნდა შევიმუშაოთ?

აღსანიშნავია, რომ მართველობის ფორმის სისტემების კლასიფიკაცია და მათი თავისებურებების განსაზღვრა სრულებითაც არ ნიშნავდა იმას, რომ მომავალში საქართველოს პირველი კონსტიტუციის პროექტით, ამ სამი სისტემიდან ერთერთი იქნებოდა გადმოღებული სრულად და არ გაითვალისწინებდნენ დანარჩენი მოდელების პრინციპებს სახელმწიფო მმართველობის ფორმის შერჩევის დროს.

¹⁴⁵ იხ. Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919; ხელმისაწვდომია: <http://www.natural-esoterics.com/images/PDF/Weimarer-Verfassung-1919.pdf>;

¹⁴⁶ სკ-ს 1918 წლის 11 ივნისის სხდომა; სეა, ფონ. 1833, საქ; 191, ფურც. 137;

¹⁴⁷ ჰაჩეკი ი. დასახ. ნაშრ; გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 12 აგვისტო;

¹⁴⁸ საყვარელიძე პ. წერილები სხვადასხვა ქვეყნების პოლიტიკურ წესწილობილებაზე (რესპუბლიკები: საფრანგეთი, ჩრ. ამერიკის შ. შტატები, შვეიცარია), თბ. საქართველოს მთავრობის სტამბა, 1918 წელი; გვ. 37;

1918 წლის 11 ივნისის სხდომაზე პავლე საყვარელიძე ძირითადად ემხრობოდა შვეიცარიული სისტემის გადმოღებას ადგილობრივი პირობების გათვალისწინებით: *“ჩვენ უნდა შევიმუშაოთ დემოკრატიული კონსტიტუცია საქართველოსათვის მესამე, შვეიცარიული ტიპის მიხედვით, რა თქმა უნდა იმ შესწორებით და ცვლილებით, რომელსაც თხოულობს ადგილობრივი მდგომარეობა და ხალხის ცხოვრება.”*¹⁴⁹ თუმცა საკონსტიტუციო კომისიაში აცნობიერებდნენ რომ კონკრეტული ქვეყნის მმართველობის სისტემის წმინდად გადმოღება, დუბლირება საქართველოში, სახელმწიფოებრივი განვითარების თვალსაზრისით, მიუღებელი იყო. ამის საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიყვანოთ პავლე საყვარელიძის სიტყვები, რომელიც საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წლის 24 ნოემბრის სხდომაზე წარმოსთქვა: *“ამრიგად ჩვენთვის სამივე ტიპის დემოკრატიული რესპუბლიკა მიუღებელია წმინდათ. ჩვენში აუცილებელია შერეული სისტემის ნიადაგზე დადგომა. ჩვენი პირობები მოითხოვენ ამას.”*¹⁵⁰ კომისია არჩევანის წინაშე დადგა: მას უნდა მოეხდინა რომელიმე სისტემის სრული დუბლირება ან მათი პრინციპების სინთეზირება. თუმცა, იგი, სრულიად ლოგიკურად, დაადგა სინთეზირების გზას.

კონსტიტუციის ავტორთა შეხედულებით, საქართველოს პირველი კონსტიტუცია უნდა ყოფილიყო მმართველობის სამი ფორმის

- *ამერიკული მოდელის (უფლება განაწევრებული დემოკრატიის);*
- *ფრანგული მოდელის (უფლება შერეული დემოკრატიის);*
- *შვეიცარიული მოდელის (უშუალო დემოკრატიის)*

ძირითადი პრინციპებისა და მახასიათებლების სინთეზირებული სისტემა, განსხვავებული კონსტიტუციური მმართველობის ეფექტური ფორმა. პროექტის ავტორთა აზრით, მოდელების შერწყმა ხელს შეუწყობდა, ერთის მხრივ სახელმწიფოს განვითარებას, რაც კონსტიტუციის უპირველესი მიზანი იყო და, მეორეს მხრივ, კონსტიტუციის ავტორიტეტის ამაღლებას, რომლითაც საქართველო წარსდგებოდა საერთაშორისო არენაზე.

¹⁴⁹ სკ-ს 1918 წლის 11 ივნისის სხდომა; სეა, ფონდი 1833, საქმე 191, ფურცელი 137;
¹⁵⁰ სკ-ს 1920 წლის 24 ნოემბრის სხდომა; გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 26 ნოემბერი;

თავი II
უშუალო და წარმომადგენლობით
მმართველობათა შრიერთმომართება, უშუალო
დემოკრატიის ელემენტები საქართველოს
პირველ კონსტიტუციაში

§ 2.1. წარმომადგენლობითი მმართველობის
კონსტიტუციური მახასიათებლები დასავლურ სისტემებში

საფრანგეთის რევოლუციიდან მოყოლებული კონსტიტუციურ თეორიასა და პრაქტიკაში მტკიცედ მოიკიდა ფეხი სახალხო სუვერენიტეტის იდეამ. თუმცა *“პირდაპირი მმართველობის შესახებ”*¹⁵¹ რუსოს თეორია ნაწილობრივ იქნა განხორციელებული წარმომადგენლობითი მმართველობის გვერდიგვერდ, ისიც მხოლოდ ერთი ქვეყნის – შვეიცარიის მთიან კანტონებში. დასავლეთის კონსტიტუციონალისტებმა იმთავითვე აიტაცეს სახალხო წარმომადგენლობის შესახებ იდეა და ისინი სახალხო სუვერენიტეტის განხორციელების ერთადერთ გზად მიიხნეოდნენ წარმომადგენლობის არჩევას და ამ მეთოდით კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას.

პირდაპირი დემოკრატიის სამშობლოში - შვეიცარიაში, თავდაპირველად დამკვიდრდა წარმომადგენლობითი სისტემა, იქ უშუალო მმართველობის ელემენტი, როგორცაა რეფერენდუმი, შემოდებულ იქნა მე-19 საუკუნის შუა წლებში. მონარქიულ ინგლისში ერთხმად აღიარებდნენ წარმომადგენლობითი მმართველობის უპირატესობას. ოლივერ კრომველი კამათის დროს ამბობდა, რომ *“საფუძველი და უზენაესობა ფესვადგებულია ხალხის მიერ მის წარმომადგენლობაში.”*¹⁵² პირველად დასავლეთ ევროპაში წარმომადგენლობის საშუალებით სახალხო სუვერენიტეტის განხორციელება ოფიციალურად აღიარებულ იქნა საფრანგეთის 1791 წლის ძირითადი კანონით, რომლის მე-3 თავის მე-2 მუხლის თანახმად, *“ერს, რომლისგანაც გამომდინარეობს ყველა ხელისუფლება, შეუძლია ისინი განახორციელოს მხოლოდ დელეგაციის საშუალებით.”*¹⁵³ საფრანგეთის 1793 წლის კონსტიტუციის მე-9 მუხლის მიხედვით, გამეფებული იყო სრული წარმომადგენლობითი მმართველობა: დელეგატები ამომრჩევლების სახელით ირჩევდნენ ადმინისტრატორებს, მოსამართლეებს და ახორციელებდნენ სახალხო სუვერენიტეტს.¹⁵⁴ მსგავსი სულისკვეთების იყო საფრანგეთის 1848 წლის კონსტიტუციის მე-

¹⁵¹ უან უაკ რუსოს თეორიას და შვეიცარიაში დამკვიდრებულ პირდაპირი დემოკრატიის ამ ფორმას იმ პერიოდის სამართლებრივ დოგმატიკაში უწოდებდნენ, როგორც უშუალო მმართველობას, რომელიც განიშარტებოდა, როგორც დემოკრატია – ხალხის პირდაპირი კანონმდებლობა. ამის საილუსტრაციოდ მოვიყვანთ პირველი კონსტიტუციის პროექტის კომენტარებიდან ამონარიდს: *“ეს არის ხალხის ნამდვილი პირდაპირი მმართველობა, მაგრამ ჩვენ დროში ასეთი პირდაპირი მმართველობა იშვიათ გამონაკლისს შეადგენს. ინიციატივა და რეფერენდუმი ერთმანეთს ავსებენ და ორივე ერთად უმთავრესი ელემენტები არიან პირდაპირი მმართველობისა”* (სეა, ფონდი 1833, საქმე 181; ფურც. 61).

¹⁵² ციტირებულია იულიუს ჰაჩეკის დასახ. შრომიდან; გაზ. “სრ,” 1919 წ; 28 აგვისტო;

¹⁵³ იხ. საფრანგეთის 1791 წლის 3 სექტემბრის კონსტიტუცია; ხელმისაწვდომია: <http://sourcebook.fsc.edu/history/constitutionof1791.html>;

¹⁵⁴ იხ. საფრანგეთის 1793 წლის კონსტიტუცია, ხელმისაწვდომია: http://oll.libertyfund.org/index.php?Itemid=264&id=862&option=com_content&task=view;

20 მუხლი.¹⁵⁵ შვეიცარიის ზოგიერთი კანტონი პირდაპირ აღიარებდა წარმომადგენლობის პრინციპს. ბერნის 1891 წლის 31 ივლისის კონფერენციის მასალებში ნათქვამი იყო: “უზენაესობას (სუვერენიტეტს) ახორციელებს დიდი საბჭო, როგორც ხალხის წარმომადგენელი.”¹⁵⁶ სენეგალის¹⁵⁷ 1890 წლის კონსტიტუციაში, დიდი საბჭო წარმოადგენდა უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოს, რომელსაც ეკუთვნოდა საკანონმდებო ხელისუფლება და სხვა სახელმწიფო უფლებამოსილებათა განხორციელებას ახდენდა ხალხის სახელით.¹⁵⁸ წარმომადგენლობით დემოკრატის ამკვიდრებდა შვეიცარიის კონსტიტუციის 71-ე მუხლი: კონფედერაციაში ძირითადი უფლებები, იმ უფლებების გარდა, რომელიც ხალხსა და თემებს ჰქონდათ მინიჭებული, ეკუთვნოდა კავშირის კრებულს, როგორც შვეიცარიის მოსახლეობის წარმომადგენლობით ორგანოს.¹⁵⁹

სახალხო წარმომადგენლობის იდეა გატარებული იყო ამერიკის შეერთებულ შტატებში. საფრანგეთის რევოლუციის შედეგად ჩრდილო და სამხრეთ ამერიკულ და დასავლურ კონსტიტუციონალიზმში ასახვა ჰპოვა პარლამენტის უზენაესობის იდეამ, რაც განმტკიცებული იყო წლების მანძილზე, მოგვიანებით კი პარლამენტმა ეს ნდობა, ასე თუ ისე დაკარგა, კონსტიტუციებში შემუშავებულ იქნა მისი კონტროლის ეფექტური ფორმები. ფრანგული რევოლუციით განპირობებული იდეების გავლენა დიდია საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის წევრების შეხედულებებზე და, რაც მთავარია, ეს იდეები მომავალში გავლენას მოახდენს, თავის მხრივ, პირველი კონსტიტუციის შემუშავებაზეც. შეიძლება ითქვას, რომ მე-19 საუკუნეში რუსოს პირდაპირი მმართველობის თეორიამ დაკარგა თავისი ადრინდელი მნიშვნელობა. იმ პერიოდის კონსტიტუციურ პრაქტიკაში ფეხი მოიკიდა წარმომადგენლობითი დემოკრატის პრინციპებმა. ამ იდეის ხორცშესხმას ხელს უწყობდა მონტესკიეს შეხედულება წარმომადგენლობის შესახებ, რომლის მიხედვით, ხალხი, რომელსაც აქვს სუვერენული ხელისუფლება, თვითონ უნდა აკეთებდეს ყველაფერს, რისი გაეკეთებაც მას კარგად შეუძლია, ხოლო იმას, რისი გაეკეთებაც მას კარგად არ შეუძლია, თავისი მინისტრების (ნდობითადჭურვილი) მეშვეობით უნდა ახორციელებდეს.¹⁶⁰

§ 2.2. უზუხლო და წარმომადგენლობითი მმართველობის კონცეპტუალური მახასიათებლები საქართველოში

ქართველი კონსტიტუციონალისტები შვეიცარიას დემოკრატისა და თავისუფლების კლასიკურ მაგალითად მიიჩნევენ, უფრო მეტიც, მათი აზრით, ეს იყო დემოკრატის ისტორიული ქვეყანა.¹⁶¹ აი, რას წერდა

¹⁵⁵ იხ. საფრანგეთის 1848 წლის კონსტიტუცია; ხელმისაწვდომია: <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/constitutions/constitution-deuxieme-republique.asp>;

¹⁵⁶ ციტირ. *ჰაჩეის ი.* შრომებიდან, დასახ. ნაშრ; გაზ. “სრ,” 1919 წ.; 29 აგვისტო;

¹⁵⁷ 1895 წლიდან სენეგალი იყო საფრანგეთის კოლონია, რომელმაც დამოუკიდებლობა მოიპოვა 1960 წლიდან. დღეს იქ არსებობს რესპუბლიკური მმართველობა და ერთპალატიანი პარლამენტი 120 დეპუტატის შემადგენლობით.

¹⁵⁸ ციტირ. იულიუს ჰაჩეის შრომებიდან, დასახ. ნაშრ. აზ. “სრ,” 1919 წ.; 29 აგვისტო;

¹⁵⁹ ix. IIIФК; М. 1917 г. Ст. 20;

¹⁶⁰ *მონტესკიე შ. ლ.* კანონთა გონი, ფრანგულიდან თარგმნა *ლაბუჩიძემ დ. თბ.* 1994 წ.; გვ. 38;

¹⁶¹ *საყვარელიძე პ.* დასახ. ნაშრ; თბ. გვ. 24;

პავლე საყვარელიძე (საქარელის ფსევდონიმით) 1920 წელს: *“ყველაზე უფრო დემოკრატიულ სახელმწიფოდ მთელს ქვეყანაზე ითვლება პატარა შვეიცარია,”*¹⁶² სადაც დამკვიდრებული იყო ანტიკური ეპოქისათვის დამახასიათებელი პირდაპირი მმართველობის ელემენტები.¹⁶³

ქართველი კონსტიტუციონალისტები გადამწყვეტ მნიშველობას ანიჭებდნენ ხალხის მონაწილეობას ხელისუფლების განხორციელებაში, მათი მიზანი იყო კონსტიტუცია დამკვიდრებინათ დემოკრატიზმის პრინციპებზე, რომელსაც *“პირდაპირ დემოკრატიას”* ან *“ხალხის პირდაპირ კანონმდებლობას”* უწოდებდნენ.¹⁶⁴ პროექტის ავტორების აზრით, პირდაპირი დემოკრატიის პირობებში ხალხი ახორციელებს სახელმწიფოებრივ ხელისუფლებას და ხელისუფლების დანარჩენი შტოების უფლებამოსილებას საზღვრავს მათი მტკიცე პოლიტიკური ნება. გარკვეულწილად, სწორედ მმართველობის ასეთი დემოკრატიული პრინციპები იყო გატარებული შვეიცარიაში რეფერენდუმისა და ინიციატივის სახით, როგორც კონსტიტუციით, ასევე ფედერაციის კანონით¹⁶⁵ და კანტონების კანონმდებლობით. შეიძლება ითქვას, რომ ფედერაციის დონეზე ადგილი ჰქონდა *“ნახევრად პირდაპირ დემოკრატიას,”* ხოლო ზოგიერთ კანტონში მოქმედებდა *“სრული პირდაპირი მმართველობა.”*

მაშინდელი შეხედულებით, ხალხს საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელების ორი საშუალება ჰქონდა, ეს იყო *“პირდაპირი დემოკრატია”* და *“წარმომადგენლობითი დემოკრატია.”* პირდაპირი დემოკრატია უზრუნველყოფს მოსახლეობის უშუალო მონაწილეობას კანონების შემუშავება-დამტკიცების საქმეში, ხალხი, ამავე დროს, სწყვეტს არაერთ სახელმწიფოებრივ საკითხს (მაღალი თანამდებობის პირების, მათ შორის მოსამართლეების არჩევა, ბიუჯეტის დამტკიცება და სხვა). წარმომადგენლობითი დემოკრატიის დროს ხალხი არაპირდაპირ, მის მიერ არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით ახორციელებს თავის ხელისუფლებას. წარმომადგენლობითი რესპუბლიკის მაგალითად ითვლებოდა საფრანგეთი.¹⁶⁶ საკანონმდებლო და მმართველობითი ფუნქციების განხორციელების პროცესში ხალხის როლი ასეა აღწერილი საკონსტიტუციო კომისიის თეზისებში: *“დემოკრატიაში ხალხს უჭირავს უპირველესი ადგილი. იდეოლოგიურად ხალხი დემოკრატიაში არის უპირველესი წყარო ყოველგვარი ხელისუფლებისა. ხალხის ნება არის აბსოლიტური. არ არსებობს სახელმწიფოში ნება, რომელიც იდგეს ხალხის ნებაზე მაღლა. ხალხის ნება უმაღლესი კანონია და მისი უარყოფა არ შეიძლება. ის არის უდიდესი რეზერვუარი, რომლიდანაც გამომდინარეობს ყველა სახელმწიფოში მოქმედი ძალები.”*¹⁶⁷

საინტერესოა მიმოვიხილოთ პროექტის ავტორთა პოზიცია უშუალო მმართველობის ძირითად პრინციპებზე. ამით შეიძლება გამოვკვეთოთ საქართველოში პირდაპირი დემოკრატიის შემოღების წინააღმდეგ მათი არგუმენტები. აღსანიშნავია, რომ კომისიის წევრთა კონცეპტუალური

¹⁶² საქარელი ნ. ასახ. ნაშრ; თბ. 1920 წ. (შვეიცარია, 6); გვ. 16;
¹⁶³ საყვარელიძე პ. იხ. გაზეთი ”სრ,” 1920 წელი, 1 თებერვალი; იხ. მისივე, დასახ. ნაშრ; 1918 წ.; გვ. 32;
¹⁶⁴ სეა, სდკ-ს მასალები, ფონდი 1833, საქ. 182, ფურც. 58;
¹⁶⁵ შვეიცარიის ძირითადი კანონები, თბ. 1906 წ.; გვ. 81;
¹⁶⁶ იქვე;
¹⁶⁷ სეა, სდკ-ს მასალები, ფონდი 1833, საქმე 182, ფურცელი 58;

ხედვა მთლიანად განიცდის დემოკრატიის შესახებ დასავლური ღირებულებებისა და იდეალების გავლენას. საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა უმრავლესობას სურდა, რომ უშუალო მმართველობის ფორმა მიღებული ყოფილიყო, მაგრამ ისინი, ამავე დროს ითვალისწინებდნენ სხვა პირობებს, რომელთა გამო შეუძლებელი იყო მისი სრული რეალიზაცია საქართველოში. თეზისებში ვკითხულობთ: *“იდეალური და ნამდვილი დემოკრატიული იქნებოდა, რომ მთელი ხალხი პირდაპირი კენჭისყრით იღებდეს ან უარყოფდეს ყოველ კანონს, მაგრამ თანამედროვე სახელმწიფოებში ტერიტორიული სიფართოვისა და მცხოვრებთა სიმრავლის გამო ამ ფორმით ხალხის მონაწილეობა კანონმდებლობაში არ ხერხდება.”*¹⁶⁸ ისინი მმართველობის *“ნახევრად სახელმწიფოებრივი ფორმის”* უპირატესობის რწმენით განიმსჭვალნენ და არ თვლიდნენ მას, როგორც წარსულის გადმონაშთს.

არბუშენტი I. დროებითი მთავრობის წევრი აკაკი ჩხენკელი მოითხოვდა ისეთი კონსტიტუციის შემუშავებას, რომელიც უზრუნველყოფდა დემოკრატიული იდეალების რეალიზაციას არამარტო ცენტრალური ხელისუფლების ფარგლებში, არამედ, ადგილობრივ დონეზე, პროვინციების მაშტაბით: *“სრული დემოკრატიზაცია მართვა-გამგეობისა როგორც ცენტრში, ისე პერიფერიებში არის ისეთი პრინციპი, რომლის გამოხატულებას ჩვენ უნდა ვხედავდეთ პროექტში. ჩვენ გვსურს დემოკრატიზმის გზით სვლა ჩვენი სოციალური მიზნების მისაღწევად. ამით განვირჩევიტ ჩვენ ყოველგვარი პრივილეგირებული მმართველობის მოტრფიალეთაგან როგორც მარჯვნივ, ისე მარცხნივ.”*¹⁶⁹ მისთვის მისაღები იყო როგორც წარმომადგენლობითი, ისე უშუალო მმართველობის პრინციპების სინთეზირება პროექტში. იგი მიუთითებდა: *“არ შეიძლება ხალხი უშუალოდ მართავდეს და გამგებლობდეს.”*¹⁷⁰

არბუშენტი II. საყვარელიძე¹⁷¹ მიიჩნევდა რომ, საქართველოს დამოუკიდებლობის დეკლარაცია პოლიტიკური წყობილების ფორმად აღიარებდა დემოკრატიულ რესპუბლიკას, მაგრამ არაფერს ამბობდა თუ რესპუბლიკური მმართველობის რომელი ტიპი უნდა ყოფილიყო - *საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო. “აქედან არ ჩანს თუ როგორი ტიპის უნდა იყოს ჩვენი დემოკრატიული რესპუბლიკა თავისი პოლიტიკური დემოკრატიის შინაარსით, რომელ ზემოთ ჩამოთვლილ ტიპიურ ფორმათაგანს უნდა კავდეს იგი თავისი კონსტიტუციური აგებულებით, პირდაპირ დემოკრატიას უნდა წარმოადგენდეს ის, უფლება-განაწევრებულს თუ წმინდა პარლამენტარულ დემოკრატიას?”*¹⁷² იგი წარმომადგენლობით დემოკრატიას უფრო მეტ მნიშვნელობას ანიჭებდა, ვიდრე პირდაპირ დემოკრატიას.¹⁷³ მისი აზრით, იმ კანტონებში, სადაც

¹⁶⁸ სეა, სდკ-ს მასალები, ფონდი 1833, საქმე 182, ფურცელი 58;
¹⁶⁹ სდკ-ს 1920 წ; 19 დეკემბრის სხდომა, გაზ. ”სს,”1920 წელი, 21 დეკემბერი;
¹⁷⁰ სდკ-ს მორე ყრილობა, 1920 წ; 17 ივნისი, გაზეთი ”ერთობა,” 1920 წელი, 22 ივნისი;
¹⁷¹ მან პირველად საკონსტიტუციო კომისიაში გააკეთა საინტერესო მოხსენება იმის შესახებ, თუ ზემოთ დასახელებული მმართველობის სისტემებიდან რომელი უნდა აერჩია საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობას; სეა, ფონ. 1833, საქ. 191, ფურც. 137 (სკ-ს 1918 წ; 11 ივნისის სხდომა, როგორი ტიპის კონსტიტუცია უნდა შევიმუშაოთ?);
¹⁷² გაზეთი ”საქართველოს რესპუბლიკა,” 1920 წელი, 1 თებერვალი;
¹⁷³ პირდაპირი მმართველობის მაგალითად შეიძლება ჩაითვალოს შვეიცარიის კანტონები: აპენცელი და გლარისი. აპენცელის 1876 წლისა და გლარისის 1887 წლების კონსტიტუციებით ხელისუფლების წყარო იყო ხალხი, რომლებიც პირდაპირ კანონმდებლობას და მმართველობას ახორციელებდნენ ყოველწლიურ სახალხო

ხალხის პირდაპირი მმართველობა ბატონობდა, მოსახლეობის კულტურული და პოლიტიკური დონე ჩამორჩენილი იყო. იგი აღნიშნავდა: *“ლანდსგემაინდე (ასე უწოდებდნენ სახალხო კრებას¹⁷⁴ – ბ. ქ.) შესაძლებელია მხოლოდ პატარა სახელმწიფოებრივ ერთეულებში. ასეთია აპენცელი და სხვა კანტონები, სადაც განხორციელებულია პირდაპირი დემოკრატია. ამ კანტონების ცხოვრება და საზოგადოებრივი ურთიერთობა განუვითარებელია შედარებით წარმომადგენლობითი რესპუბლიკანურ დემოკრატიულ კანტონებთან. ამ წარმომადგენლობითი კანტონებში ამა თუ იმ სახით ყველგან შემოდებულია რეფერენდუმი და ინიციატივა, რაც მათ ამსგავსებს არსებითად პირდაპირი დემოკრატიის კანტონებს.”¹⁷⁵* იგი უშუალო მმართველობის სრულად დამკვიდრების წინააღმდეგ გამოვიდა და პროექტის ავტორებს მიანიშნებდა იმ მიზეზებზე, რომელთა გათვალისწინების გამო მიუღებელი იყო პირდაპირი მმართველობა: *“ყველა მიხვდება, რომ ასეთი დემოკრატიული წყობილების მაგალითი ჩვენი კონსტიტუციის საფუძვლად ვერ გამოდგება. ჩვენი ხალხის ან ჩვენი ტერიტორიის რაოდენობა და სივრცე ვერ გაამართლებს ასეთი დემოკრატიის შემოღებას. ამას არ უწყობს ხელს არც ჩვენი ისტორიულ-კულტურული ტრადიცია და უფლებრივი შემეცნება. ჩვენი ეკონომიკური და პოლიტიკური მდგომარეობაც ისეთნაირია, რომ წარმოუდგენელია იგი მოთავსდეს ისეთი პირდაპირი დემოკრატიის საკონსტიტუციო ფარგლებში.”¹⁷⁶*

არბუშიანი III. როგორი უნდა იყოს საკანონმდებლო ორგანიზაცია? ეს შეკითხვა ეკუთვნის რაჟდენ არსენიძეს. იგი პირდაპირ მმართველობას ყველაზე უკეთეს და სწორ ფორმად მიიჩნევდა, რომლის შესახებ აღნიშნავდა: *“პირდაპირი მონაწილეობა კანონმდებლობაში განხორციელებულია შვეიცარიის ზოგიერთ კანტონებში (პროვინციებში). ამ კანტონებში დაახლოებით 20-30 ათასი მცხოვრებია. წელიწადში ერთხელ ეს ხალხი იყრის თავს და ადგენს საჭირო კანონებს. ირჩევს მთავრობის მოხელეებს და სხვა. კრება მოედანზე ხდება. და საცა უფროსები კანონმდებლობენ მოზრდილი თაობა ზევით მაღლობზე დამსხდარი უყურებს და გამოცდილებას იძენს. ამას ეწოდება პირდაპირი კანონმდებლობა და ასეთი წესი ყველაზე უფრო დემოკრატიულია. ის ხალხის სურვილს და ნებას ყველაზე უფრო სწორათ და უტყუარად გამოხატავს.”¹⁷⁷*

რაჟდენ არსენიძე მმართველობის ასეთ ფორმას მაინც არაეფექტურად და მიუღებლად მიიჩნევდა საქართველოსათვის, ვინაიდან, მისი აზრით, მმართველობის ამგვარი მეთოდი რეალურად განუხორციელებელი იქნებოდა, ამიტომ *“ერთად ერთი საშუალება კანონმდებლობისა ჩვენში არის წარმომადგენლების (დეპუტატების) საშუალებით კანონმდებლობა. ამ შემთხვევაში ხალხი თვითონ პირადათ არ სარგებლობს თავის*

კრებაზე, რომელსაც ლანდსგემაინდე ეწოდებოდა. იგი აპენცელში მოიწვეოდა აპრილის დასასრულს, ხოლო გლარისში მაისის თვეში. სახალხო კრებაზე დასწრება ყოველი მოქალაქის ვალდებულებას შეადგენდა. ლანდსგემაინდე იყო სახელმწიფოში უზენაესი ორგანო (*საქარელი ნ. დასახ. ნაშრ; თბ. 1920 წ. (აპენცელი, 33, გლარისი, 34); გვ. 70*);

¹⁷⁴ სახალხო კრებების მსგავსი წარმომადგენლობითი ორგანოები არსებობდა ზოგიერთ კოლონიებში, მაგალითად ჩერნოგორიაში, რომლის 1905 წლის კონსტიტუციით, პირდაპირი სახალხო კრების – ვეჩეს ნაცვლად შემოდებული იყო სახალხო სეკუპშინა.

¹⁷⁵ *საქარელი ნ. დასახ. ნაშრ; თბ. 1920 წ. (აპენცელი, 33); გვ. 69;*

¹⁷⁶ გაზეთი *“საქართველოს რესპუბლიკა,”* 1920 წელი, 1 თებერვალი;

¹⁷⁷ *არსენიძე რ. დასახ. ნაშრ; თბ; 1917 წელი, გვ. 26;*

უზენაეს უფლებით, არამედ ანდობს მას თავის არჩეულ დეპუტატებს, ე.ი. პარლამენტს, რომელიც მისი ნებით და სახელით მოქმედებს.”¹⁷⁸ მიუხედავად ამისა, არსენიძე პირდაპირი მმართველობის ელემენტებს მაინც არ გამოორიცხავდა და უშუალო დემოკრატიის განხორციელების საშუალებად მიაჩნდა რეფერენდუმის ინსტიტუტის შემოღება: “მარა მარტო ეს არ კმარა. და ხალხს საშვალეა უნდა ექნეს თავის არჩეულ დეპუტატებს თვალყური ადევნოს და საჭიროების დროს პასუხი მოსთხოვოს. ამით ის მას ნებას არ მისცემს დავალებულ გზიდან გადაუხვიოს და ხალხის ინტერესებს უღალატოს. საჭიროა პირდაპირი კონტროლი ამომრჩევლების არჩეულებზე.”¹⁷⁹

არბუშიანი IV. სოციალ-დემოკრატების აზრს იზიარებდნენ ეროვნულ-დემოკრატიულ პარტიაშიც. პროექტის ერთერთი ავტორი გიორგი გვაზავა, რასაკვირველია, უპირატესობას პირდაპირ მმართველობას ანიჭებდა, მაგრამ მან, ასევე კარგად იცოდა, რომ მმართველობის ასეთი ფორმა ვერ გაამართლებდა საქართველოში, მითუმეტეს, როდესაც პირდაპირ დემოკრატიას საკუთარ სამშობლოში, შვეიცარიაშიც კი, ზოგიერთი კანტონი მიმართავდა (ძირითადად მთიანი კანტონები გლარისი, უნტერვალდინი, აპენცელი). გვაზავა კომისიის წევრებს ეუბნებოდა, რომ ასეთ სისტემაში “...ხალხს თვითონ შეუძლია, უშუალოდ, აწარმოოს ზოგიერთი სახელმწიფოებრივი საქმეები. ამისთვის საჭიროა მხოლოდ მოახდინოს ყრილობა, იქონიოს მსჯელობა ამა თუ იმ საქმეზე და გადაწყვიტოს იგი უბრალო ხმის უმეტესობით. მაგრამ ეხლანდელი სახელმწიფოები არ არის პატარ-პატარა ერთეულები. რამდენიმე მილიონი და ათეულ მილიონი შეადგენს მცხოვრებთა რაოდენობას. მათი შეყრა ერთად და უსაშუალოდ საქმეების წარმოება ფიზიკურად შეუძლებელია. ამიტომ აუცილებელი გახდა წარმომადგენლობა.”¹⁸⁰

არბუშიანი V. ვასილ წერეთელი პირდაპირი მმართველობის ფესვებს ანტიკურ ეპოქაში ეძებს. იგი მიუთითებს, რომ “პარლამენტი – სუვერენობის გამომხატველია და პარლამენტის წევრები წარმომადგენენ მთელს ერს და არა ერთერთს კუთხეს ანუ ერთერთ პარტიას. ეს სრულიად არ შეესაბამება პირდაპირი კანონმდებლობის წესს.”¹⁸¹ წერეთლის აზრით, პირდაპირი კანონმდებლობა ძველ საბერძნეთსა და რომში იყო, ათენის მთელი სრულუფლებიანი მოსახლეობა კანონმდებლობდა, ამავე დროს უსუცესთა საბჭოსაც ჰქონდა საკანონმდებლო ფუნქციები. აგრეთვე ძველ რესპუბლიკურ რომში საკანონმდებლო უფლება მთელ ხალხს, დემოკრატიას ჰქონდა.¹⁸² სწორედ აქიდან გამომდინარე ასკვნიდა წერეთელი, რომ “პირდაპირი კანონმდებლობა მხოლოდ ვიწრო ფარგლებშია შესაძლებელი და ვერ გარემოიცავს დიდ ტერიტორიას.”¹⁸³ მან კარგად იცოდა, რომ პირდაპირი მმართველობა, შვეიცარიაშიც, მხოლოდ რამდენიმე კანტონში იყო, ხოლო მის განხორციელებას საქართველოში შეუძლებლად თვლიდა. “წარმოვიდგინოთ, რომ დავსძლიეთ ყოველი დაბრკოლება და

¹⁷⁸ არსენიძე რ. დასახ. ნაშრ; თბ; 1917 წელი, გვ. 26-27;
¹⁷⁹ არსენიძე რ. დასახ. ნაშრ; თბ; 1917 წელი, გვ. 28;
¹⁸⁰ გვაზავა გ. დასახ. ნაშრ; ტფ. 1920 წელი, გვ. 17;
¹⁸¹ წერეთელი გ. სახალხო ინიციატივა და რეფერენდუმი, გაზეთი “საქართველო,” 1920 წელი, 24 იანვარი;
¹⁸² წერეთელი გ. დასახ. შრომა, გაზ. “საქართველო,” 1920 წელი, 24 იანვარი;
¹⁸³ იქვე;

განვახორციელეთ პირდაპირი კანონმდებლობა. მაშინ თვითვე კანონ-პროექტს მთელმა საქართველომ უნდა მისცეს ხმა! ამისთვის მთავრობასა და ხალხს აუარებელი ქონებრივი და ზნეობრივი ენერჯის დახარჯვა დასჭირდებათ. ცხადია, რომ თანამედროვე სახელმწიფოში, რომლის ნაწილებს შორის სრული უფლებრივი თანასწორობაა, პირდაპირი კანონმდებლობა შეუძლებელია და, პირიქით, პარლამენტი აუცილებელია. მაშასადამე პარლამენტი წარმომადგენლობითი საკანონმდებლო სისტემაა და მისი უარყოფა პოლიტიკური თანასწორობის უარყოფაა.”¹⁸⁴ ვასილ წერეთელმა პირდაპირ მმართველობას წარმომადგენლობითი მმართველობა დაუპირისპირა. მან იმთავითვე უარყო შვეიცარიის მთიან კანტონებში დამკვიდრებული არქაული წესები.

პირდაპირი და წარმომადგენლობითი მმართველობა ერთმანეთს არ გამორიცხავს, ვინაიდან უშუალო მმართველობის დროს შეიძლება არსებობდეს სახელმწიფოებრივი ხელისუფლების ისეთი ორგანო, რომელიც ხალხის სახელით ახორციელებს საკანონმდებლო ფუნქციებს და ასეთ ორგანოდ ითვლება პარლამენტი და პირიქით, წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პირობებში შეიძლება ხალხს პქონდეს უფლება მონაწილეობა მიიღოს სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში. შვეიცარიაში მმართველობის ორივე ფორმა შეხამებული იყო და ორივე წარმატებით ხორციელდებოდა. მაგალითად, ჟენევა¹⁸⁵ და ბერნი¹⁸⁶ იყვნენ ის კანტონები, სადაც წარმომადგენლობითი მმართველობას შეთავსებული პქონდა უშუალო მმართველობის ელემენტები. სამეცნიერო ლიტერატურაში დღემდე გაბატონებულია აზრი, რომ მსხვილ, რთულ საზოგადოებებში ხალხი ვერ შეიკრიბება ერთ ადგილას ხელისუფლებაში მონაწილეობის მისაღებად. ამის ალტერნატივაა შუალობითი დემოკრატია, ანუ ის, რასაც ჩვეულებრივ წარმომადგენლობით დემოკრატიას უწოდებენ.¹⁸⁷ ამერიკის კონსტიტუციის

¹⁸⁴ გაზეთი "საქართველო," 1920 წელი, 24 იანვარი;

¹⁸⁵ ჟენევის 1847 წლის კონსტიტუციით დამკვიდრდა წარმომადგენლობითი მმართველობა. ამომრჩეველთა საზოგადო კრება წარმოდგენილი იყო "გენერალური საბჭოს" სახით, რომელსაც უშუალოდ ხალხი ირჩევდა. საკანონმდებლო ხელისუფლება ეკუთვნოდა ერთპალატიან "დიდ საბჭოს" არჩეულს ხალხის მიერ სამი წლის ვადით. დიდი საბჭოს უფლებამოსილებაში შედიოდა საკანონმდებლო ინიციატივა, შეწყალება და ამინისტია, ხელშეკრულებების დადება და სხვა. სახელმწიფო საბჭოს – აღმასრულებელ ხელისუფლებას უშუალოდ ხალხი ირჩევდა სამი წლის ვადით გენერალურ საბჭოზე. შვეიცარიის 1874 წლის კონსტიტუციის მსგავსად (მუხლი 95), სახელმწიფო საბჭო (მთავრობა) თავისი შემადგენლობიდან ირჩევდა პრეზიდენტს და ვიცე-პრეზიდენტს. სახელმწიფო საბჭო ანგარიშვალდებული იყო დიდი საბჭოს (პარლამენტის) წინაშე. ჟენევაში წარმომადგენლობით დემოკრატიასთან ერთად არსებობდა უშუალო დემოკრატიის – რეფერენდუმისა და ინიციატივის ელემენტები.

¹⁸⁶ ბერნის 1893 წლის კონსტიტუციით არ იყო გათვალისწინებული გენერალური საბჭოს არსებობა. საკანონმდებლო ხელისუფლება ეკუთვნოდა ოთხი წლით არჩეულ დიდ საბჭოს, რომლის უფლება იყო, როგორც კანონმდებლობა, ისე კანონებისა და დეკრეტების განმარტება. მთავრობის უფლებამოსილებას ახორციელებდა "მთავრობის საბჭო," რომელსაც ირჩევდა დიდი საბჭო. განსახვავებით ჟენევის კონსტიტუციისაგან, ბერნის კანტონში მთავრობის პრეზიდენტს ირჩევდა პარლამენტი. მთავრობა ანგარიშვალდებული იყო დიდი საბჭოს წინაშე. როგორც ჟენევაში, ისე ბერნში წარმომადგენლობით დემოკრატიასთან ერთად არსებობდა რეფერენდუმი და ინიციატივა, მხოლოდ იმ განსხვავებით, რომ ჟენევაში რეფერენდუმი იყო ფაკულტატიური, ხოლო ბერნში სავალდებულო.

¹⁸⁷ ამერიკული დემოკრატია (აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი), *ქენეთ ჯანდა, ჯეფრი მ. ბერი, ჯერო გოლდმენი*, გამომცემლობა "ჯისიაი," თბ. 1995 წ.; გვ. 25;

დამფუძნებლებმა უარყვეს სახელმწიფო მმართველობის უშუალო ფორმა,¹⁸⁸ მათი ერთერთი ამოცანა, კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების დროს, წარმომადგენლობითი ორგანოს – კონგრესის ხელისუფლების განმტკიცება იყო.

ზემოთ აღნიშნულ პოლიტიკურ კონცეფციათა მიმოხილვა-ანალიზი საშუალებას გვაძლევს დასკვნა გაკეთდეს და ჩამოყალიბდეს ის არგუმენტაცია, რომლებმაც განაპირობეს საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში “მმართველობის უშუალო ფორმის” უარყოფა:

- პროექტის ავტორთა პირველი არგუმენტაცია ემყარება სახელმწიფოს ტერიტორიული ერთეულის სიდიდეს თუ სიმცირეს. პირდაპირი მმართველობა შესაძლებელია იყოს მხოლოდ “პატარა სახელმწიფოებრივ ერთეულებში.” იქ, სადაც მოსახლეობის რაოდენობა დიდია, შეუძლებელია შეკრიბო ხალხი და მას დააკისრო მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღება;
- სრულიად სამართლიანი იყო ის არგუმენტაცია, რომლის მიხედვით, უშუალო მმართველობის დამკვიდრება გამოიწვევდა ცენტრალური ბიუჯეტიდან თანხების გაღებას, რაც დიდ ტვირთად დააწვებოდა სახელმწიფოს;
- გარდა, ამისა პირდაპირი მმართველობა შვეიცარიის ზოგიერთ მთიან კანტონში იყო მიღებული, სადაც მოსახლეობის პოლიტიკური ცნობიერების დონე იყო დაბალი. იქ, სადაც, ეს ცნობიერება მაღალია, საზოგადოებისათვის მიუღებელია პირდაპირი კანონმდებლობა.

პირველ ყოვლისა, უნდა ითქვას, რომ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის ავტორების ეს არგუმენტაცია იყო აბსოლიტურად ლოგიკური. ისინი, ამავე დროს ითვალისწინებდნენ საქართველოს გეოპოლიტიკურ მდგომარეობას, საქართველო საჭიროებდა მტკიცე მთავრობას, რომელიც ნებისმიერ სიტუაციაში მიიღებდა ლოგიკურ გადაწყვეტილებებს სახელმწიფოს სასარგებლოდ. ჩვენი აზრით, უშუალო დემოკრატიის შემოღებით, საქართველო ისევ დაუბრუნდებოდა უძველეს ტრადიციებს, რომლის მიხედვით, სოციალური ინსტიტუტები - სახალხო კრებები, უხუცესთა საბჭოები მართავდნენ საზოგადოებას ჩვეულებითი სამართლის ნორმების საფუძველზე. ასეთი ფორმა კი მიუღებელი იყო პროგრესული დემოკრატიის თვალსაზრისით. პროექტის ავტორები მივიდნენ იმ დასკვნამდე, რომ საქართველოსათვის საუკეთესო იყო პირდაპირი მმართველობისა და წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პრინციპების გაერთიანება. უშუალო მმართველობის სისტემიდან უნდა გადმოეღოთ გარკვეული ელემენტები – რეფერენდუმი და ინიციატივა. ეს გულისხმობდა “ნახევრად პირდაპირი დემოკრატიის” შემოღებას საქართველოში.

§ 2.3. დასავლური ტენდენცია – “მხოლოდ არჩევენები ვერ უზრუნველყოფს სახალხო სუვერენიტეტის განხორციელებას”

უშუალო დემოკრატიის პროცედურების შერევა წარმომადგენლობით რეჟიმთან ძირითადად კელზენის და კარე დე მალბერგის შემოთავაზება

¹⁸⁸ ამერიკული დემოკრატია (აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი). *ქენეთ ჯანდა, ჯეფრი მ. ბერი, ჯერო გოლდმენი*, გამომცემლობა “ჯისიაი,” თბ. 1995 წ.გვ. 55;

იყო რეალური და ეფექტური დემოკრატიის ხელშესაწყობად და გამიზნული იყო საპარლამენტო ასამბლეების სუვერუნელობისაკენ ლტოლვის შეზღუდვისათვის.¹⁸⁹

საქართველოში საკონსტიტუციო დებატების დროს გამოიკვეთა, გარკვეულ წილად, წარმომადგენლობითი მმართველობის მიმართ უნდობლობის მომენტი. საქმე იმაშია, რომ მხოლოდ არჩევნები არ იყო საკმარისი ხალხის პოლიტიკური ნების სრული გამოხატვისათვის. ეს იდეა, ჯერ კიდევ, დასავლეთის ქვეყნებში ჩამოყალიბდა და დიდი გავლენა იქონია საქართველოში საკონსტიტუციო საკითხების გადაწყვეტის დროს. საქართველოს დამფუძნებელ კრებაში მიიჩნეოდნენ, რომ მხოლოდ არჩევნების ჩატარებით შეუძლებელი იყო მნიშვნელოვანი პოლიტიკური კითხვების გადაწყვეტა. არჩევნებზე უფრო მაღლა ისინი რეფერენდუმის ინსტიტუტს აყენებდნენ. ჩვენ დავესესხებით პროფ. ბორის შაცკის, რომელიც ამბობდა, რომ *“ამომრჩეველების მიმართ მოთხოვნები კიდევ უფრო მაღალია, მაშინ, როცა თავისი აზრის გამოთქმა მოეთხოვებათ მნიშვნელოვან საკითხებზე, ვიდრე როცა ირჩევს კანდიდატს და მთელს პასუხისმგებლობას მას აკისრებს.”*¹⁹⁰ არჩევნებისადმი უნდობლობა შეიმჩნეოდა ინგლისში, მათ შორის დასავლეთ ევროპის წამყვან სახელმწიფოებში. პროფ. შაცკი აღნიშნავდა, რომ *“პირველყოფლისა, პარლამენტარიზმის ის სისტემა, რომელმაც პარლამენტი გადაქცია როგორც საკანონმდებლო, ისე მმართველობის ცენტრად, ადრინდელი აღფრთოვანების ნაცვლად, თვითონ იქცა ძლივს შეფარული ეჭვის და უნდობლობის საგნად. შემდეგში გაძლიერებული ეჭვი და უნდობლობა დაწესებულებების გზით უშუალოდ და ძირეულად შეეხო წარმომადგენლობითი წყობის იმ თეზას, რომ საყოველთაო არჩევნების პროცესი ვერ უზრუნველყოფს ხალხის ნების სამართლიან გამოხატულებას. პირველმა მდგომარეობამ გამოიწვია, ბოლო დროს პარლამენტის წონისა და გავლენის კლება, ვარდნა.”*¹⁹¹ პროფ. შაცკი მიიჩნეოდა, რომ ასეთი იმედგაცრუების გამო საარჩევნო სისტემის გვერდით უნდა არსებულიყო რეფერენდუმის სისტემა: *“ხალხის ნების გამომხატველი საარჩევნო პროცესი იმედგაცრუების გამო, ბუნებრივად უნდა გადავიდეს რეფერენდუმის სისტემაში. და, მართლაც, ინგლისშიც კი, რომელიც სამართლიანად ითვლება წარმომადგენლობითი წყობის სამშობლოდ, უცბად და მძლავრად გამოვლინდა თვით წარმომადგენლობითი პრინციპის მიმართ იმედგაცრუება.”*¹⁹² მას მოყავს მაგალითები ინგლისის პარლამენტის დეპუტატთა მოხსენებებიდან, თუ როგორ აკრიტიკებდნენ იქ საარჩევნო სისტემას, რომ მას ეჭვის თვალით უყურებდნენ, როგორც ხალხის ნების გამოხატის არაეფექტურ ფორმას. ლორდი ბრასლეი ლორდთა პალატაში გამოსვლისას ამბობდა: *“ფაქტია, რომ სრულიად უნაყოფოა, უყურო საყოველთაო არჩევნებს, როგორც საზოგადოებრივი აზრის გამომხატველ ფაქტორს.”*¹⁹³ ვიკონტ რაიფონი მიუთითებდა, რომ *“საყოველთაო არჩევნები ისეთი რამაა, რომელიც გადაწყვეტით ვერაფერს ვერ ამტკიცებს.”*¹⁹⁴ მარკიზ სოლსბერი

¹⁸⁹ ლოლო ლ. თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, 1998; გვ. 93;

¹⁹⁰ Конституция Грузии, глава VIII, “Слово,” 1921 г. 2 февраля;

¹⁹¹ Конституция Грузии, глава VII, “Слово,” 1921 г. 27 января;

¹⁹² იქვე;

¹⁹³ იქვე;

¹⁹⁴ იქვე;

ირონიულად აღნიშნავდა: *“ყველა თანამედროვე პოლიტიკოსი ჩვენს დროში ლაპარაკობს ხალხის სახელით თუ რა უნდათ მათ. თვითეული აპელირებს ხალხის აზრით, თუმცა ყველაზე საკვირველი ისაა, რომ ჩვენს კონსტიტუციაში დღემდე არ არსებობს ხერხი და საშუალება ხალხის რეალური აზრის დადგენისათვის.”*¹⁹⁵

პარლამენტართა ეს მოხსენებები ადასტურებს, რომ მე-XVIII-XIX საუკუნეებში არჩევნები არ განიხილებოდა ხალხის პოლიტიკური უფლებების განხორციელების ერთადერთ და რეალურ ფაქტორად, ვინაიდან არჩევნების დროს ხალხი მხოლოდ ერთხელ ხდება ძალაუფლების განმახორციელებელი, როცა იგი აირჩევს თავის წარმომადგენლებს, მაშინ ეს უკანასკნელი მხოლოდ თავიანთი სურვილების შესაბამისად მოქმედებენ და ივიწყებენ ხალხის ნებას. ამ შეხედულებას არ შეიძლება გაეგენა არ მოეხდინა საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიაზე. საარჩევნო პროცესზე ინგლისელ პოლიტიკოსთა აზრებს გარკვეულწილად იზიარებდნენ კომისიაში. მაგალითად, სამსონ დადიანი მიიჩნევდა, რომ წარმომადგენლობითი დემოკრატიის დროს ხალხი მხოლოდ ერთხელ არის კანონმდებელი და ერთხელ აქვს შესაძლებლობა მონაწილეობა მიიღოს ხელისუფლების განხორციელების პროცესში და ეს მაშინ, როდესაც ის მონაწილეობს არჩევნებში. მისი სურვილი იყო, რომ კონსტიტუციაში შესულიყო პირდაპირი დემოკრატიის ელემენტები – რეფერენდუმი და ინიციატივა, რაც უზრუნველყოფდა კონსტიტუციური დებულების განხორციელებას: *“სუვერენობა ეკუთვნის ხალხს.”*¹⁹⁶ მისი აზრით, *“უმთავრესი კრიტიკა წმინდა პარლამენტარიზმისა მასშია, რომ ხალხს არ აქვს უფლება და საშუალება წმინდა პარლამენტარიზმის სისტემაში მიიღოს მონაწილეობა კანონმდებლობაში და სახელმწიფოს მართვა-გამგეობაში. სამართლიანად აღნიშნავენ ანტიპარლამენტარისტები, პარლამენტის მოწინააღმდეგენი, რომ პარლამენტის ბატონობის დროს ხალხი მხოლოდ ერთხელ არის კანონმდებელი და ეს მაშინ, როდესაც ირჩევს დეპუტატებს. მის შემდეგ იგი იძულებულია შემდეგ არჩევნებამდე უსიტყვოდ დაემორჩილოს საკანონმდებლო ორგანოს. ეს არგუმენტი გამანადგურებელია წმინდა პარლამენტარიზმისა.”*¹⁹⁷ დადიანი მიუთითებდა: *“ჩვენ გვინდა ხალხი თვითონ გავხადოთ კანონმდებელი და ჩამოვაშოროთ პარლამენტარიზმს თავისი უარყოფითი მხარეები.”*¹⁹⁸

კონსტიტუციის პროექტის ავტორები საბოლოოდ შეთანხმდნენ, რომ არჩევნებთან ერთად შემოეღოთ ხალხის პოლიტიკური უფლებების განხორციელების დამატებითი მექანიზმი – რეფერენდუმი. ისინი იმედოვნებდნენ, რომ არჩევნებთან ერთად რეფერენდუმით მიაღწევდნენ ხალხის პოლიტიკური უფლებების განხორციელებას, ვინაიდან, მარტო რეფერენდუმი *“არ მიიღება სუფთა სახით როგორც მმართველობის ერთადერთი პრინციპი, ყველგან იგი ასახავს მხოლოდ წარმომადგენლობითი სისტემას კორექტივს.”*¹⁹⁹

¹⁹⁵ Конституция Грузии, глава VII, “Слово,” 1921 г. 27 января;

¹⁹⁶ დადიანი ხ. გაზეთი “სახალხო საქმე,” 1921 წელი, 15 იანვარი;

¹⁹⁷ იქვე;

¹⁹⁸ იქვე;

¹⁹⁹ Шацкий Б. Конституция Грузии, глава VI, “Слово,” 1921 г. 19 января;

§ 2.4. რეფერენდუმის ისტორიული ფსევზაბი

რეფერენდუმის პირვანდელი ფორმები შვეიცარიის კანტონებში გვხვდება. მის გაგრცვლებას და განვითარებას ხელი შეუწყო საფრანგეთის რევოლუციურმა იდეებმა, შემთხვევითი არ ყოფილა, რომ რეფერენდუმის პირველი ოფიციალური აღიარება გვხვდება საფრანგეთში 1792 წლის 21 სექტემბერს. კონვენტის გადაწყვეტილებით, ყოველი კონსტიტუცია ხალხის მიერ უნდა ყოფილიყო დადასტურებული საყოველთაო-სახალხო კენჭისყრაზე.²⁰⁰ საფრანგეთში 1795, 1797, 1799, 1802, 1804 და 1815 წლების კონსტიტუციური აქტები რეფერენდუმზე იყო გამოტანილი კენჭისყრისათვის.²⁰¹ შვეიცარიაში კონსტიტუცია პირვლად კენჭისყრაზე გაიტანეს 1802 წლის 2 მაისს. რეფერენდუმში მონაწილეობა მიიღო ყველა მოქალაქემ 20 წლის ასაკიდან. მათ ოთხი დღის მანძილზე შეეძლოთ სათემო კანცელარიის რეესტრებში ხმა მიეცათ კონსტიტუციისათვის.²⁰² რეფერენდუმის ინსტიტუტი შემდგომ შემოღებულ იქნა სხვა კანტონებშიც. ვეტოს სახით კანონების წინააღმდეგ იგი გავრცელდა სან-გალენის კანტონში 1830 წელ, ბაზელ-ქალაქში 1832 წელს, ხოლო ვალისში 1839 წელს. რეფერენდუმის ინსტიტუტი პირველი მსოფლიო ომის შემდეგ განმტკიცდა ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუციაში, მაგალითად გერმანიის ძირითად კანონში (მუხლი 73).²⁰³

რეფერენდუმს ზოგჯერ “ნახევრადპირდაპირ დემოკრატია”-ს უწოდებენ, ვინაიდან იგი “მხოლოდ პირდაპირი დემოკრატის ერთ-ერთ პროცედურას აღნიშნავს.”²⁰⁴ მაშინდელი შეხედულებით, ჩვეულებრივი კანონების რეფერენდუმზე კენჭისყრის პრაქტიკა ძირითადად შვეიცარიაში დამკვიდრდა. პირდაპირი მმართველობის გავლენა უფრო მეტი იყო შვეიცარიაში, ვიდრე წარმომადგენლობითისა, რის მიზეზად სახალხო წარმომადგენლობის სისტემის არარსებობა სახელდება, ხოლო სადაც არსებობდა, იქ მას ხალხის თვალში გავლენა არ ჰქონდა.²⁰⁵

ამერიკის შეერთებულ შტატებში რეფერენდუმს ფართო ხასიათი არ მიუღია, ამის მიზეზად დასავლურ კონსტიტუციურ თეორიაში ასახელებდნენ, ერთის მხრივ წარმომადგენლობას, რომელსაც უპირისპირდება სახალხო კენჭისყრა და, მეორეს მხრივ, ხელისუფლების განაწილებას, რომელსაც შეთვისებული ჰქონდა სახელმწიფოს მეთაურის ვეტოს კონსტიტუციური უფლებამოსილება.²⁰⁶

საფრანგეთის პარლამენტში რამდენჯერმე იყო შეტანილი საკანონმდებლო წინადადება რეფერენდუმის შემოღების მცდელობის შესახებ, მაგრამ უარყოფილ იქნა იმ მიზეზით, რომ იგი

²⁰⁰ პანეკი ი. დასახ. ნაშრ. გაზეთი „სრ.“ 1919 წელი, 10 სექტემბერი;
²⁰¹ თუმცა საფრანგეთის 1791 წლის პირველი კონსტიტუცია უშუალო დემოკრატის დაუშვებლად მიიჩნეოდა. ხალხს, რომელიც ყოველგვარი ხელისუფლების ერთადერთი წყაროა, ამ ხელისუფლების განხორციელება მხოლოდ წარმომადგენელთა მეშვეობით შეუძლია (წყარო: შაიო ა. ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი; თბ; 2003 წელი; გვ. 141; საფრანგეთის 1791 წლის კონსტიტუცია (ხელმისაწვდომია: <http://sourcebook.fsc.edu/history/constitutionof1791.html>);
²⁰² პანეკი ი. დასახ. ნაშრ. გაზეთი „სრ.“ 1919 წელი, 10 სექტემბერი;
²⁰³ *Ferfassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919, Leipzig, 1919, გვ. 22;*
²⁰⁴ ლოუი ფ. თანამედროვე დიდი დემოკრატები, გვ. 264;
²⁰⁵ იქვე;
²⁰⁶ პანეკი ი. დასახ. ნაშრ. გაზეთი „სრ.“ 1919 წელი, 12 სექტემბერი;

ეწინააღმდეგებოდა წარმომადგენლობით დემოკრატიას. მათი აზრით, იქ, სადაც საკანონმდებლო ხელისუფლება ეკუთვნის საკანონმდებლო ორგანოს, მიუღებელია “სახალხო ვეტოს” ინსტიტუტი, მოწინააღმდეგეები იმ აზრს ასაბუთებდნენ, რომ საკანონმდებლო ინიციატივა პირდაპირ უარყოფდა საფრანგეთის კონსტიტუციის 1-ლი მუხლის დებულებას ორივე პალატის მიერ საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელების შესახებ.²⁰⁷

§ 2.5. საკანონმდებლო ხელისუფლების განაწილება პარლამენტსა და ხალხს შორის

უშუალო მმართველობის ელემენტის - რეფერენდუმის შემოღებით საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი ამკვიდრებდა ხალხის პოლიტიკურ ბატონობას.²⁰⁸ კომისიის მიზანი იყო შეექმნა დემოკრატიული სახელმწიფო, სადაც საკანონმდებლო ხელისუფლება ძირითადად განაწილებული იქნებოდა ხალხსა და პარლამენტს შორის, საკანონმდებლო ფუნქციის გარკვეული ნაწილი გადადიოდა ხალხის ხელში. ნოე ჟორდანიას საუკეთესოდ მიიჩნევდა საკანონმდებლო ხელისუფლების განაწილებას პარლამენტსა და ხალხს შორის: *“დემოკრატიულ რესპუბლიკაში არის კანონმდებელი პარლამენტი და ხალხი... მაშასადამე თუ ხალხს სურს კანონის გამოცემა და პარლამენტი უარყოფს, რასაკვირველია, მას აქვს უფლება რეფერენდუმის და სხვა გზით, რომ პარლამენტს დაატანოს ძალა, რომ ეს კანონი იქნეს გამოცემული. მაშასადამე მას აქვს უფლება კანონმდებლობისა. ეს კანონმდებლობა ნაწილდება ცენტრსა და პერიფერიებს შორის ე. ი. ხალხში.”*²⁰⁹ სოციალ-დემოკრატების 1920 წლის ყრილობაზე ნოე ჟორდანიას სვამდა კითხვას: *“რას ნიშნავს დემოკრატიული რესპუბლიკა?”*²¹⁰ *“დემოკრატიული რესპუბლიკა იმას ნიშნავს, რომ მთელი ძალაუფლება არ არის პარლამენტის ხელში თავმოყრილი, ის დაყოფილია პარლამენტსა და ხალხს შორის. ხალხს აქვს უფლება რეფერენდუმით ჩაერიოს პარლამენტის საქმეებში, მას აქვს ინიციატივის უფლება, საბოლოო სიტყვა დემოკრატიული რესპუბლიკის დროს მაინც ხალხს ეკუთვნის. დემოკრატიულ რესპუბლიკაში მიღებულია მორჩილების პრინციპი, შესაძლებელია პარლამენტმა ისეთი რამ დაადგინოს, რაც მთავრობას, ან რომელიმე მინისტრს არ უნდა, მაგრამ ისინი ვალდებული არიან დაემორჩილონ პარლამენტის დადგენილებას და ის შეასრულონ.”*²¹¹ საკონსტიტუციო კომისიის თეზისებში ვკითხულობთ, რომ *“უმეტეს შემთხვევაში საკანონმდებლო ფუნქციების შესრულებას ხალხი ანდობს საერთოდ თავის მიერ არჩეულ წარმომადგენლებს, ხოლო თვითონ კმაყოფილდება ზოგიერთი კანონის მიღებაში ჩარევით. ფორმა ამ ჩარევისა არის რეფერენდუმი.”*²¹² საკანონმდებლო ხელისუფლების

²⁰⁷ პაჩეკი ი. დასახ. ნაშრ. გაზეთი „სრ.“ 1919 წელი, 12 სექტემბერი;
²⁰⁸ რეფერენდუმის შესახებ შვეიცარიაში სპეციალური ფედერალური კანონი მიღებულ იქნა 1874 წელს (17 თიბათვე), რომელშიც კანონებისა და დადგენილებების რეფერენდუმზე დამტკიცების სამართლებრივი წესებია მოცემული (იხ. აღნიშნული კანონი: შვეიცარიის ძირითადი კანონები, 1906 წელი, თბ.).
²⁰⁹ გაზ. „სრ.“ 1920 წელი, 5 დეკემბერი (სდკ-ს 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომა);
²¹⁰ სდკ-ს მეორე ყრილობა, 1920 წ; 16 ივნისი, გაზეთი ”ერთობა,” 1920 წელი, 20 ივნისი;
²¹¹ იქვე;
²¹² სეა, სდკ-ს მასალები, ფონდი 1833, საქმე 182, ფურცელი 58;

გადანაწილება პარლამენტსა და ხალხს შორის მიუთითებს საკონსტიტუციო კომისიის მცდელობაზე, გარკვეულწილად შეეზღუდა პარლამენტის სუვერენობა.

§ 2.6. რეფერენდუმი, როგორც პარლამენტზე კონტროლის კონსტიტუციური მექანიზმი

მაშინდელი შეხედულებით, რეფერენდუმისა და ინიციატივის საშუალებით ხალხი კონტროლს უწევდა საკანონმდებლო ხელისუფლების საქმიანობას, რეფერენდუმი ბოჭავს პარლამენტს ხელისუფლების განხორციელების პროცესში. პარლამენტზე მაღლა არცერთი ორგანო არ დგას, გარდა ხალხის ნებისა. ამ აზრის გასამყარებლად შეიძლება მოვიყვანოთ საკონსტიტუციო კომისიის თეზისები: *“რეფერენდუმს აქვს დიდი მნიშვნელობა თვით საკანონმდებლო ორგანოს მოღვაწეობისათვის. რეფერენდუმის საშუალებით დიდ გავლენას ახდენს კანონმდებლობაზე საზოგადოებრივი აზრი. როდესაც ხალხი თვით წარმომადგენელთა კორპუსის საშუალებით ასრულებს საკანონმდებლო ფუნქციებს, მაშასადამე საჭიროა კორექტივი. ამ როლს ასრულებს რეფერენდუმი. ამას გარდა, სადაც საკანონმდებლო სრულიად დამოუკიდებლად მოქმედებს, იქ მას აქვს ტენდენცია აღიაროს თავის ნების სრული ბატონობა და უზანაესობა. ამ სახით ის შეიძლება ისეთივე დესპოტი იდეოლოგიით განიმსაჭვალოს, როგორც მონარქი მონარქიულ სახელმწიფოში.”*²¹³ პროექტის ავტორთა აზრით, უნდა ყოფილიყო ძალა, რომელიც შეაკავებდა პარლამენტის დესპოტურ მისწრაფებას და ასეთ ძალად მიიჩნევენ საზოგადოებრივ აზრს, რომელსაც დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა საპარლამენტო ცხოვრებაში. *“ინგლისის პარლამენტის პრაქტიკაში არის შემთხვევა, როცა პარლამენტი იძულებული გამხდარა დამორჩილებოდა საზოგადოებრივ აზრს და ისეთი ნაბიჯები გადაედგა, რომელსაც პარლამენტის უმრავლესობა გმობდა. რეფერენდუმი არის პარლამენტის შემაჩერებელი ძალა. რეფერენდუმის საშუალებით ხალხი საკანონმდებლო ორგანოს უწევს კონტროლს, იმორჩილებს მას და ნამდვილ თავის მსახურ ორგანოდ ხდის.”*²¹⁴ კონსტანტინე მიქელაძეს რეფერენდუმი მიაჩნდა როგორც პარლამენტზე კონტროლის განხორციელების საშუალება. *“რეფერენდუმს დემოკრატიისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს, რადგან ხალხს ეძლევა საშუალება კონტროლი გაუკეთოს თავის წარმომადგენლებს. ძნელი მოსალოდნელია, რომ ხალხის პოლიტიკური ზრახვანი წარმომადგენლებმა სავსებით შეიგნონ და კანონებში გამოსატონ. რეფერენდუმის საშუალებით ხალხს შეუძლია გააბათილოს მისთვის არახელსაყრელი დადგენილებანი საკანონმდებლო ორგანოსი...”*²¹⁵ სახალხო ინიციატივა და რეფერენდუმი არიან საუკეთესო საშუალებანი ხალხის პოლიტიკურად მომზადებისა და აღზრდისა და მასთან ხალხის მთლიან ხელმწიფების განმტკიცებისა.”²¹⁶ მიუხედავად, იმისა, რომ საქართველოში გაბატონებული იყო იდეა პარლამენტის უზენაესობის

²¹³ სეა, სდკ-ს მასალები, ფონდი 1833, საქმე 182, ფურცელი 61;

²¹⁴ იქვე;

²¹⁵ მიქელაძე მ. დასახ. ნაშრ; 1918 წ; გვ. 30;

²¹⁶ იქვე; გვ. 32;

შესახებ, პროექტის ავტორები მაინც არ გამორიცხავდნენ პარლამენტისგან ხელისუფლების ბოროტად გამოყენების მცდელობას.

§ 2.7. რეფერენდუმის საკითხი საქართველოს დამფუძნებელ კრებაში

დამფუძნებელი კრება მნიშვნელოვან ყურადღებას აქცევდა რეფერენდუმის ინსტიტუტის შემოღებას საქართველოში. მათი მთავარი მიზანი იყო ფრანგული საპარლამენტო პრინციპებისა და შვეიცარიული პირდაპირი მმართველობის ელემენტების გაერთიანება და ამ ფორმით ორიგინალური მოდელის ჩამოყალიბება. პავლე საყვარელიძის აზრით, კონსტიტუციის პროექტის მიხედვით, ხალხი პერმანენტულად არის სახელმწიფო საკონსტიტუციო უფლების მატარებელი.²¹⁷ საკანონმდებლო რეფერენდუმს და ინიციატივას იგი შემდეგნაირად ახასიათებს: *“მოქალაქეს შეუძლია ყოველდღივე კანონი პარლამენტის მიერ მიღებული – მოითხოვის ხალხის სარეფერენდუმოდ, დასადასტურებლად. თუ ხალხმა უარყო რომელიმე კანონი, მაშინ ის ძალაში არ შევა. ხალხის ხელმწიფება გამოხატულია ამ ორ დიდ პრინციპში.”*²¹⁸

საპარლამენტო დებატები გამოიწვია 1920 წელს საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის მიერ გამოცემული კონსტიტუციის პროექტის 71-ე და 72-ე მუხლებმა, რომლებიც ამკვიდრებდნენ უშუალო მმართველობის ელემენტებს – რეფერენდუმსა და ინიციატივას²¹⁹ საპარლამენტო მმართველობასთან ერთად. ეს იყო შვეიცარიული და ფრანგული სისტემების სინთეზირების მცდელობა, რომლის ინიციატივით, ჯერ კიდევ, 1918 წლის 11 ივნისს საკონსტიტუციო კომისიის სხდომაზე გამოვიდა ნოე ჟორდანიას: *“ჩვენ უნდა გამოენახოთ საშუალო ტიპი პარლამენტარულ და პირდაპირ დემოკრატიას შორის. უნდა მოვახდინოთ შეერთება მათი დადებითი ელემენტების.”*²²⁰

პავლე საყვარელიძის აზრით, მმართველობის ფორმის შერჩევასა და ძირითადად გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო შვეიცარიული და ფრანგული მმართველობის ელემენტები: *“საჭიროდ ვთვლი, რომ საქართველოს დემოკრატიულ კონსტიტუციას სარჩულად დაედვას უმთავრესად შვეიცარიული და ზოგიერთი ფრანგული.”*²²¹

კომისიის თეზისებში ვკითხულობთ: *“უშუალო დემოკრატია მიიღტვის იქითკენ, როგორც არის ეს შვეიცარიაში. ჩვენი პროექტით მიღებული სისტემა კი სულ სხვაგვარია. მასში აღებულია შერეული ტიპი შვეიცარიულ-ფრანგული სისტემისა, პრინციპი პარლამენტარული რესპუბლიკისა და უშუალო დემოკრატისა.”*²²²

217 გაზეთი „სრ.“ 1920 წელი, 27 ნოემბერი (სიტყვა წარმოთქმულია სდკ-ს 1920 წლის 24 ნოემბრის სხდომაზე, რომელიც მიეძღვნა მმართველობის საკითხს);
218 გაზეთი „სრ.“ 1920 წელი, 27 ნოემბერი (სიტყვა წარმოთქმულია სდკ-ს 1920 წლის 24 ნოემბრის სხდომაზე, რომელიც მიეძღვნა მმართველობის საკითხს);
219 საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფილისი, 1920 წელი, გვ. 21;
220 სკ-ს 1918 წლის 11 ივნისის სხდომა; სეა, ფონდი 1883, საქმე 191, ფურცელი 137;
221 სეს-ის საკონსტიტუციო კომისიის 1918 წლის 22 ივნისის სხდომა, სეა, სდკ-ს მასალები, ფონდი 1833, საქმე 191, ფურცელი 139;
222 კონსტიტუციის თეზისები; სეა, ფონდი 1833, საქმე 182, ფურცელი 14;

თავიდან ნოე ჟორდანიას რეფერენდუმის წინააღმდეგ გამოვიდა.²²³ მიიჩნევდა, რომ მხოლოდ რეფერენდუმის შემოღებით ხალხი თავის პოლიტიკურ ნებას ვერ განახორციელებდა: *“თანამედროვე პირობებში რეფერენდუმით ხალხი მით ვერ ისარგებლებს გონივრულად, ხოლო სხვადასხვა პოლიტიკური ავანტიურისტები მას გამოიყენებენ თავის სასარგებლოდ. ჩვენ უნდა გამოვინახოთ საშუალო ტიპი პარლამენტარულ და პირდაპირ დემოკრატიას შორის, უნდა მოვახდინოთ შეერთება მათი დადებითი ელემენტების.”*²²⁴

ნოე ჟორდანიას ამბობდა, რომ რეფერენდუმი საქართველოსათვის შეუფერებელი იყო, რომელიც არ აადვილებდა საქმეს, რეფერენდუმი, მისი აზრით, გამოიწვევდა კონსტიტუციის ხშირ გადასინჯვას, იგი მოითხოვდა, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვა ყოფილიყო გაძნელებული და არა გაადვილებული: *“რევიზია უნდა მოახდინოს თვით პარლამენტმა, ხმათა რთული უმეტესობით 2/3-ით.”*²²⁵ თუმცა ჟორდანიამ უშუალო მმართველობის ამ ელემენტისადმი დამოკიდებულება რამდენიმე წელში შეიცვალა და იგი მხარს უჭერდა მის შემოღებას.

1920 წლის 16 ივნისს საქართველოს სოციალ-დემოკრატიული პარტიის წარმომადგენლებმა პარტიის მეორე ყრილობაზე განიხილეს კონსტიტუციის პროექტი.²²⁶ სხდომაზე სოციალ-დემოკრატები მხარს უჭერდნენ ცვლილებების შეტანას კონსტიტუციის პროექტში. ნოე ჟორდანიას აზრით, პროექტი აგებული იყო პარლამენტარიზმზე და არა დემოკრატიზმზე. ან განაცხადა: *“შე ვარ პარლამენტარული რესპუბლიკის წინააღმდეგი.”*²²⁷ 1920 წლის 1 დეკემბრის სდკ-ს სხდომაზე ერთმანეთისაგან განასხვავებდა საპარლამენტო რესპუბლიკას დემოკრატიული რესპუბლიკისაგან.²²⁸ მისი აზრით, პარლამენტარული რესპუბლიკის დროს მთელი ძალაუფლება არის მხოლოდ პარლამენტის ხელში, პრინციპი ერთნაირია – უსაზღვრო გაძლიერება ცენტრალური მთავრობის. პარლამენტარული წყობილების დროს ბურჟუაზიის ხელშია კანონების გამოცემაც, მათი ასრულებაც. არცერთ ამ ფუნქციას ის არ ანიჭებს არც ხალხს და არც სხვა პარლამენტისაგან დამოუკიდებელ ორგანოებს.²²⁹ ნოე ჟორდანიას სხვაობას ვერ ხედავს საპარლამენტო რესპუბლიკასა და საპარლამენტო მონარქიას შორის და ორივეს ერთმანეთთან აიგივებს: *“პარლამენტარული რესპუბლიკა–ეს იგივე პარლამენტარული მონარქიაა უმონარქოდ და პირიქით, პარლამენტარული მონარქია თავისი სტრუქტურის მიხედვით იგივე პარლამენტარული რესპუბლიკაა უპრეზიდენტოდ.”*²³⁰ ჟორდანიას მიაჩნდა, რომ საპარლამენტო მმართველობის პირობებში ხელისუფლება არ არის

²²³ პირდაპირი მმართველობის შევიცარიული მოდელის წინააღმდეგ გამოდიოდნენ 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის ფუძემდებლები. კომისიაში გამოითქვა აზრი, რომ *“საქართველო შევიცარია არ არის, სადაც ყოველი სოფელი კანონს იღებს. ეს დაუშვებელია”* (წყარო: გაული ვ. დასახ. ნაშრ; თბ; 2002 წ; გვ. 164);

²²⁴ სკ-ს 1918 წ; 11 ივნისის სხდომა (როგორი ტიპის კონსტიტუცია უნდა შევიმუშავოთ?); სეა, ფონ. 1833, საქ. 191, ფურც. 137;

²²⁵ სკ-ს 1918 წ; 11 ივნისის სხდომა (როგორი ტიპის კონსტიტუცია უნდა შევიმუშავოთ?); სეა, ფონ. 1833, საქ. 191, ფურც. 137;

²²⁶ გაზეთი ”ერთობა,” 1920 წელი, 20 ივნისი;

²²⁷ იქვე;

²²⁸ სდკ-ს 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომა, გაზეთი ”სრ,” 1920 წელი, 5 დეკემბერი;

²²⁹ იქვე;

²³⁰ სდკ-ს 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომა, გაზეთი ”სრ,” 1920 წელი, 5 დეკემბერი;

განაწილებული და იგი მხოლოდ პარლამენტს ეკუთვნის, საპარლამენტო რეჟიმის დროს ხელისუფლების თვითმპყრობელი არის პარლამენტი და არა ხალხი. სწორედ ამ საფუძვლის გამო ნოე ჟორდანიას მიუღებლად თვლიდა წმინდა საპარლამენტო რესპუბლიკას და მოითხოვდა შვეიცარიის პირდაპირი მმართველობის ზოგიერთი ელემენტის დამკვიდრებას ქართულ კონსტიტუციაში და საქართველოს კონსტიტუციური მმართველობის პრაქტიკაში.²³¹

ჟორდანიას მიიხნევდა, რომ წმინდა საპარლამენტი რეჟიმისთვის, როდესაც პარლამენტი არის სახელმწიფოებრივი ხელისუფლების ცენტრში და მთელი სახელმწიფოებრივი ძალაუფლების ბატონ-პატრონი, მიუღებელი იყო დემოკრატიული რეჟიმის ელემენტები ანუ ხალხის ბატონობა იმ დროს, როდესაც ბატონობს პარლამენტი. მისი შეხედულებიდან გამომდინარეობდა ის პრინციპი, რომ არ შეიძლება ერთდროულად ბატონობდეს როგორც პარლამენტი, ისე ხალხი. *“პროექტში არის რამდენიმე წინააღმდეგება, რომელიც არ ეგუება იმ ძირითად დებულებებს დემოკრატიზმისა, რომელიც აქ არის და რომელზედაც მე მოვახსენებდით: აქ არის წმინდა პარლამენტარული სისტემა, რომელიც არ ეგუება რეფერენდუმსა და ინიციატივას.”*²³² სოციალ-დემოკრატების ყრილობაზე ჟორდანიას კონსტიტუციის პროექტის განხილვის პროცესში ჩართულ თანაგუნდელებს მიმართავდა: *“თქვენს წინაშეა ორი ფორმა რესპუბლიკისა: პარლამენტარული და დემოკრატიული. თუ გინდათ პარლამენტარული, მაშინ კონსტიტუციიდან ამოიღეთ რეფერენდუმი და ინიციატივის უფლება, თუ არა და ლოგიკა მოითხოვს, რომ შექმნათ ისეთი მთავრობა, რომელიც მოკლებულია მუდმივ რყევას და ცვალებადობას.”*²³³ საქმე იმაშია, რომ საპარლამენტო რეჟიმებში მთავრობის მიერ წარდგენილი კანონ-პროექტების რეფერენდუმზე ჩავარდნა გარკვეულწილად აისახებოდა მთავრობის მომავალ ბედზე და შეიძლება კიდევაც მისი დათხოვნა გამოეწვია. შესაბამისად მთავრობებისათვის, ხშირად, მიუღებელი იყო რეფერენდუმის ინსტიტუტი. ბორის შაცკი ამასთან დაკავშირებით წერს: *“რეფერენდუმი ცალკეულ კანონზე ფაქტობრივად უძღურია პარლამენტის სამთავრობო უმრავლესობის წინაშე. გარდა ამისა, საპარლამენტო მთავრობა არა მარტო მართავს თავისი მდგომარეობით, არამედ*

²³¹ ჟორდანიას იგივე პოზიციაზე იღვა უკვე 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომაზე, სადაც პირდაპირ აცხადებდა, რომ *“პარლამენტარული რესპუბლიკისაგან დემოკრატიული რესპუბლიკა პრინციპულად განსხვავდება.”* (სდკ-ს 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომა, გაზეთი “სრ,” 1920 წელი, 5 დეკემბერი); მას არ შეუცვლია შეხედულება დემოკრატიული რესპუბლიკის შინაარსზე: *“დემოკრატიული რესპუბლიკას საფუძვლად ედება პრინციპი ხალხის პოლიტიკური თვითმართველობისა. აქ ძალაუფლება მარტო ცენტრში კი არ არის მოგროვილი, არამედ განაწილებულია ცენტრსა და პერიფერიებს შორის. ხალხი ირჩევს არამარტო დეპუტატებს პარლამენტისათვის, არამედ კანონის აღმასრულებლებსაც, ადმინისტრატორებს, მოსამართლეებს და სხვა. ხალხი პირდაპირ იღებს მონაწილეობას კანონების გამოცემაში. ასე, რომ დამახასიათებელი თვისება დემოკრატიული რესპუბლიკისა ის არის რომ აქ ხალხი პირდაპირ მონაწილეობას დებულობს სახელმწიფოს მართვა-გამგეობის საქმეში. ამისთვის კი აუცილებელ საჭიროებას წარმოადგენს, რომ ხალხს თვითონ პქონდეს პარლამენტისაგან დამოუკიდებელი საკუთარი მართვა-გამგეობის ორგანოები. წინააღმდეგ შემთხვევაში, თუ ცენტრალურმა ორგანომ შეძლო გაუქმება მოქალაქეთა ამა თუ იმ გადაწყვეტილებათა, მაშინ რესპუბლიკა იქნება არა დემოკრატიული, არამედ პარლამენტარული.”*

²³² სდკ-ს 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომა, გაზეთი “სრ,” 1920 წელი, 5 დეკემბერი;

²³³ სდკ-ს მეორე ყრილობა, 1920 წელი, 16 ივნისი, გაზ. “ერთობა,” 1920 წელი, 20 ივნისი;

პასუხისმგებლობას იღებს გარკვეული საკანონმდებლო პროგრამის განხორციელებაზე. როდესაც საპარლამენტო ქვეყანაში მთავრობა იღებს ძალაუფლებას, ის პარლამენტს სთავაზობს იმ საკანონმდებლო ღონისძიებების ერთობლიობას, რომელთა გარეშეც შეუძლებელია ამ მთავრობის პოლიტიკური პროგრამის შესრულება. ამიტომ, მთავრობის მხრიდან შემოთავაზებული კანონის ჩავარდნა, ყოველთვის იწვევს ამ მთავრობის დათხოვნას ნებისმიერ საპარლამენტო ქვეყანაში.”²³⁴

როგორც ვხედავთ, უორდანიას მოსაზრებები რეფერენდუმთან დაკავშირებით, წინააღმდეგობრივია. შევიცარიული და ფრანგული მოდელების შერწყმას, ანუ საპარლამენტო მმართველობის პირობებში რეფერენდუმის გამოყენებას მოითხოვდნენ დეპუტატები აკაკი ჩხენკელი,²³⁵ ივანე ჩერქეზიშვილი,²³⁶ რაუდენ არსენიძე.²³⁷ სოციალ-დემოკრატების 1920 წლის ყრილობაზე მიღებულ იქნა დადგენილება, რომლის მიხედვით კონსტიტუციის პროექტში უნდა დარჩენილიყო მმართველობის შერეული ფორმა: *ფრანგული საპარლამენტო და შევიცარიული პირდაპირი მმართველობის ელემენტები*. რეზოლუციაში ნათქვამია: *“პარლამენტი რეფერენდუმის საშუალებით ხალხთან არის მჭიდროდ დაკავშირებული და ხალხის ნება-სურვილის გამომხატველი, მართვა-გამგეობის სიმძიმის ტვირთი გადადის ადგილობრივ ორგანოებში, ე. ი. თვით ხალხის ხელში. ამნაირად სახელმწიფო წარმოადგენს ორგანიზაციულ ბატონობას მთელი ხალხისას.”*²³⁸ რეზოლუციის შინაარსი უნდა ასახულიყო კონსტიტუციის საბოლოო ვარიანტში.

§ 2.8. რეფერენდუმის ფორმები

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციურმა პრაქტიკამ რეფერენდუმის სხვადასხვა ფორმას ჩაუყარა საფუძველი. ვეტო რეფერენდუმის ერთერთ ნაირსახეობად იყო მიჩნეული,²³⁹ რომელიც ძირითადად გამოიყენებოდა ხელისუფლება განაწილებული მმართველობის რეჟიმებში. თუმცა ვეტოს ინსტიტუტი, როგორც სახელმწიფოს მეთაურის ერთპიროვნული ხელისუფლების ერთერთი გამომხატველი, ქართველი კანონმდებლების მიერ უარყოფილ იქნა. პროექტის ავტორები კოლევიალიზმის პრინციპს იცავდნენ, მათთვის მიუღებელი იყო რომ ერთ პიროვნებას მოეხდინა ხალხის არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ მიღებული კანონის გაუქმება ან მასში სხვაგვარი ცვლილების შეტანა. უპირატესობა *“ერთპიროვნულ ვეტოს”-თან შედარებით* კომისიამ *“კოლევიალური ვეტო”-ს* მიენიჭა.

§ 2.8.1. შინაანსური რეფერენდუმი

მაშინდელ კონსტიტუციურ თეორიაში გამოთქმული იყო მოსაზრება, რომ რეფერენდუმი, ხშირ შემთხვევაში, იძლევა როგორც დადებით, ისე უარყოფით შედეგებს. ვინაიდან, ყოველი პოლიტიკური ინსტიტუტის ფუნქციონირება დამოკიდებულია იმ მდგომარეობაზე, რომელშიც იგი

²³⁴ Конституция Грузии, глава VI, “Слово,” 1921 г. 19 января;
²³⁵ სდპ-ს მეორე ყრილობა, 1920 წ; 17 ივნისი, გაზ. ”ერთობა,” 1920 წ; 22 ივნისი;
²³⁶ სკ-ს 1918 წლის 11 ივნისის სხდომა, სეა, ფონ. 1833, საქ; 191, ფურც. 138;
²³⁷ იქვე;
²³⁸ სდპ-ს მეორე ყრილობის 1920 წლის რეზოლუცია, გაზ. ”ერთობა,” 1920 წ; 23 ივნისი;
²³⁹ პანეკი ი. დასახ. ნაშრ. გაზეთი „სრ.“ 1919 წელი, 11 სექტემბერი;

გამოიყენება. მაგალითად, ამერიკაში, კერძოდ კი ვერმონტში, რეფერენდუმი საკმაოდ დამაკმაყოფილებელ შედეგებს იძლეოდა, ხოლო ცუდს არიზონაში. შაცკის აზრით, *“იმ ქვეყნებში, სადაც რეფერენდუმი მიიღეს, აღმოჩნდა საკმაოდ ჭირვეული და რთული ინსტიტუტი, რომელსაც უნდა მოეპყრან დიდი სიფრთხილით.”*²⁴⁰ საქმე იმაშია, რომ ზოგიერთ შემთხვევებში საკითხები, რომლებიც ფინანსურ თემატიკას მოიცავდა, რეფერენდუმის შედეგად ჩავარდნილ იქნა. მაგალითად, ის კანონი, რომელიც ეხება გადასახადებს, შეიძლება სახალხო კენჭისყრის საფუძველზე უარყოფილ იქნას და ამით დიდი ზიანი მიაღვეს ქვეყნის ეკონომიკურ სტაბილურობას. შაცკი მიუთითებს: *“რადგან მოსახლეობა ყოველთვის არაკეთილგანწყობილია ბაჟის დადების მიმართ. ასეთი არაკეთილგანწყობილება, ბუნებრივია იწვევს ყოველგვარი ფინანსური ხასიათის პროექტის ჩავარდნას, რაც ეწინააღმდეგება სახელმწიფოებრიობის ცხოველ ინტერესს, მიიზიდოს რაც შეიძლება მეტი თანხები.”*²⁴¹ პროფ. შაცკი უმჯობესად მიიჩნევდა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტს გაეთვალისწინებინა ეს პრაქტიკა და უარი ეთქვა ფინანსური რეფერენდუმისათვის. გარდა ამისა, ფინანსური რეფერენდუმი იწვევდა მეტად *“კონსერვატიულ შედეგებს”* და ამის მაგალითად შაცკის მოჰყავს შვეიცარიის კონსტიტუციური პრაქტიკა, როდესაც მთავრობამ ხალხს წარუდგინა კენჭისყრელად ის კანონ-პროექტი, რომელიც მომავალში პენსიებით უზრუნველყოფდა მაღალჩინოსნებს, მაგრამ კანონპროექტი ჩავარდა ხმათა უმრავლესობით და ამაზე დიდი გავლენა იქონიეს შვეიცარიელმა ფერმერებმა, რომლებმაც განაცხადეს, რომ მათ არ ჰქონდათ სახელმწიფოსაგან მსგავსი პრივილეგია.²⁴² ამგვარი პრაქტიკის მიზეზად შაცკი ასახელებს მოსახლეობის დაბალ დონეს და მოუმზადებლობას პოლიტიკური საკითხების გადაწყვეტისათვის: *“რეფერენდუმის ინსტიტუტს სჭირდება მოსახლეობის მხრიდან განვითარების მაღალი დონე და სახელმწიფოებრივი ამოცანების ცოდნა.”*²⁴³ პროფ. შაცკი რეფერენდუმის პრაქტიკული გამოყენების წარმატებულ შედეგიანობას უკავშირებს ქართველი ხალხის სახელმწიფოებრივ მომზადებასა და ცოდნას. საქართველოში კონსტიტუციური კანონების მისაღებად აუცილებელი იყო რეფერენდუმის ინსტიტუტი: *“რეფერენდუმის ინსტიტუტის პრაქტიკული გამოყენება საქართველოს ცხოვრებაში და კანონმდებლობაში დამოკიდებული იქნება ქართველი ხალხის სახელმწიფო ამოცანების ცოდნასა და გაგებაზე. ჩვენ მათ ვენდობით. მაგრამ თუ რეფერენდუმის გამოყენება კანონმდებლობისათვის ხდება კორექტირებით, სახელმწიფოს მიერ კონსტიტუციური კანონების მიღების დროს – რეფერენდუმის ჩატარება აუცილებელია.”*²⁴⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიისათვის რეფერენდუმი, როგორც ხალხის ნების გამოხატვის საშუალება, იდეალური და უნაკლო არ ყოფილა. მაგალითად, ნოე ჟორდანიას ამბობდა, რომ რეფერენდუმს დადებითთან ერთად ჰქონდა უარყოფითი მხარე: რეფერენდუმის გზით შეიძლებოდა ხალხს პროგრესული კანონები ჩაეგდო, რომელსაც ზოგჯერ შეეცარიაში

²⁴⁰ Конституция Грузии, глава VIII, “Слово,” 1921 г. 2 февраля;
²⁴¹ Конституция Грузии, глава VIII, “Слово,” 1921 г. 2 февраля;
²⁴² იქვე;
²⁴³ იქვე;
²⁴⁴ იქვე;

ჰქონდა ადგილი. ამის მიზეზად იგი უმთავრესად ასახელებდა შვეიცარიის გლეხობის ჩამორჩელობას და კანონების სირთულესა და გაუგებრობას. *“მხოლოდ საკითხის სიძნელესა და სირთულეს შეუძლია ითამაშოს ჩვენში უარყოფითი როლი ხმის მიცემის დროს, ვინაიდან იმას, რაც არ ესმის კაცს ის ან უარყოფს ანუ შეუგნებლად ღებულობს გარეშე ძალის გავლენით.”* ამიტომ იგი მხარს უჭერდა რეფერენდუმის შემოღებას ზოგიერთ საკითხზე, მათ შორის ფინანსურზეც, მაგალითად, მისი აზრით, რეფერენდუმით უნდა ყოფილიყო გადაწყვეტილი ისეთი საკითხები, რომლებიც შეეხებოდნენ სახელმწიფოს შემოსავალსა და გასავალს, ომისა და ზავის საკითხებს, მოქალაქეთა განათლებას, დანარჩენი პრობლემები თავად პარლამენტს უნდა გადაეჭრა. შვეიცარიაში ფინანსურ რეფერენდუმს ექვემდებარებოდა შემდეგი ნორმატიული აქტები: ა) განსაკუთრებული ფინანსური დადგენილებები (სახელმწიფო ფინანსები); ბ) ჩვეულებრივი ფინანსური დადგენილებები (ბიუჯეტი და ხარჯთაღრიცხვა); გ) საგანგებო ფინანსური დადგენილებები (გადასახადები, საგანგებო ხარჯები, სახელმწიფო ქონება, სახელმწიფო სესხი). ფინანსური რეფერენდუმი მიღებული იყო თითქმის ყველა კანტონში, გარდა ბაზელ-ქალაქის, გალენის, ნეიბურგის და კავშირის. საკანონმდებლო ორგანოს გადაწყვეტილებით, რეფერენდუმს ექვემდებარებოდა, ასევე სხვა ფინანსური შინაარსის დადგენილებები.²⁴⁵ შემდეგ თავებში ვნახავთ, გათვალისწინებულ იქნა თუ არა რაიმე ფორმით კონსტიტუციაში ფინანსური რეფერენდუმი.

§ 2.8.2. რეფერენდუმს დაქვემდებარებული საკითხები

შვეიცარიაში მიღებული პრაქტიკის მიხედვით, რეფერენდუმს ძირითადად ექვემდებარებოდა კანონები, რომლებიც შეიცავდნენ იურიდიულ ნორმებს (არაგაუს, აპენცელის, ორივე უნტერვალდენის კანტონები), ზოგიერთ კანტონში კი დამკვიდრებული იყო რეფერენდუმის საფუძველზე როგორც ხელშეკრულებების, ისე საკანონმდებლო ხელისუფლების დადგენილებების მიღება.²⁴⁶

ფედერაციის დონეზე შვეიცარიის კანონმდებლობით, რეფერენდუმის წესი ვრცელდებოდა მთავრობის ზოგიერთ დადგენილებაზეც, მოსახლეობას უფლება ჰქონდა დაემტკიცებინა, როგორც კანონები, ისე მთავრობის ზოგიერთი აღმასრულებელი ხასიათის დადგენილებები.²⁴⁷ კანონის პირველ მუხლში წერია: *“ესევენაირად ხდება ფედერაციის საზოგადო ხასიათის დადგენილებათა გარდაწყვეტა, თუ ეს დადგენილებანი საშური არ არიან.”*²⁴⁸ ამით კი შვეიცარიის მოსახლეობას საშუალება მიეცა ყოფილიყვნენ როგორც კანონმდებლები, ისე აღმასრულებელნიც, რაც საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 64-ე მუხლით²⁴⁹ არ არის გათვალისწინებული. საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიაში პროექტის ავტორები მოითხოვდნენ მხოლოდ

²⁴⁵ *პაჩეკი ი.* დასახ. ნაშრ. გაზეთი „სრ.“ 1919 წელი, 11 სექტემბერი;
²⁴⁶ იქვე;
²⁴⁷ შვეიცარიის ძირითადი კანონები, თბ. 1906 წ.; (ფედერალური კანონი რეფერენდუმის შესახებ, 17 თებათვე 1874 წ.); გვ. 81;
²⁴⁸ იქვე;
²⁴⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი; გვ. 18;

განსაზღვრულ სფეროში მის გამოყენებას. პავლე საყვარელიძე მხარს უჭერდა რეფერენდუმის საჭიროებას მხოლოდ საკონსტიტუციო საკითხებში, ანუ, მისი აზრით, ხალხს უნდა მისცემოდა რეფერენდუმის საშუალებით ცვლილებები შეეცანა ანუ “გადაეხინჯა” კონსტიტუცია. საკონსტიტუციო კომისიის სხდომის ოქმებში წერია: “*პავლე საყვარელიძე უბრუნდება ისევ რეფერენდუმის საჭიროებას განსაკუთრებით საკონსტიტუციო საკითხებში. აღიარებს საჭიროებას მივსდიოთ შვეიცარიული პირდაპირი დემოკრატიის ტიპის და არა პირწმინდათ გავიმეოროთ ის კონსტიტუციის გადასინჯვის დროს.*”²⁵⁰ ვიწრო ფარგლებში რეფერენდუმის მომხრეა საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე პავლე საყვარელიძე, არსენიძის მსგავსად, მხარს უჭერდა რეფერენდუმის ჩატარებას მხოლოდ მნიშვნელოვან საკითხზე – კონსტიტუციის გადასასინჯად. “*რეფერენდუმი შესაძლებელია მივიღოთ ზოგ კითხვებში. კონსტიტუციის გადასასინჯავად საჭიროა როგორც პარლამენტის თანხმობა, ისე ხალხის დასტური რეფერენდუმის საშუალებით.*”²⁵¹

§ 2.8.3. სავალდებულო და ფაკულტატიური რეფერენდუმი

რეფერენდუმი ორგვარი იყო: ა) *სავალდებულო და ბ) ფაკულტატიური*. სავალდებულო რეფერენდუმი გულისხმობდა კანონ-პროექტის აუცილებელ გატანას სახალხო კენჭისყრაზე, ფაკულტატიური რეფერენდუმის დროს, კანონი სახალხო კენჭისყრაზე გამოჰქონდათ ამომრჩეველთა განსაზღვრული რაოდენობის მოთხოვნის შემთხვევაში.²⁵²

შვეიცარიის ზოგიერთ კანტონში მიღებული იყო მხოლოდ ფაკულტატიური რეფერენდუმი (ლიუცერნი, ბაზელ ქალაქი), ზოგიერთში კი სავალდებულო (ურიში, შვიცი), სავალდებულო და ფაკულტატიური რეფერენდუმი – ორივე ერთად გამოიყენებოდა სხვა კანტონში (ვაადტის კანტონი), მხოლოდ ფინანსური სავალდებულო რეფერენდუმი გამოიყენებოდა ერთ შტატში (ვალისი). რეფერენდუმი “*მსჯელობისათვის*” ფუნქციონირებდა, მაგალითად, სანგალენის კანტონში.²⁵³ საქართველოს დამფუძნებელ კრებაში სავალდებულო თუ ფაკულტატიური რეფერენდუმის შემოღების საკითხმა გამოიწვია მწვავე პოლიტიკური დებატები. არსენიძის მიერ წარმოდგენილი კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი ითვალისწინებდა რეფერენდუმს.²⁵⁴ პროექტის მიხედვით (პუნქტი 19), სამი მაზრის ერობის ან 50000 ამომრჩევლის მოთხოვნისგან პარლამენტი ვალდებული იყო კანონ-პროექტი განხილვის შემდეგ რეფერენდუმზე გაეტანა. ეს პუნქტი ითვალისწინებდა სავალდებულო რეფერენდუმს იმ შემთხვევაში, როდესაც მას მოითხოვდა მთავრობა ან პარლამენტი.²⁵⁵ აღნიშნული პუნქტი ემყარებოდა შვეიცარიის კონსტიტუციის 89-ე მუხლს, რომლის მიხედვით, ფედერალური კანონები

²⁵⁰ სკ-ს 1918 წ.; 11 ივნისის სხდომა, სეა, ფონ. 1833, საქ. 191, ფურც. 137;
²⁵¹ სკ-ს 1918 წ.; 11 ივნისის სხდომა, სეა, ფონ. 1833, საქ. 191, ფურც. 137;
²⁵² სეა, ფონ. 1833, საქ. 182, ფურც. 58-61 (პარლამენტი, საკონსტიტუციო კომისიის თეზისები), იხ. *მიქელაძე კ.* დასახ. ნაშრ. გვ. 31; იხ. იულიუს პანეკი, დასახ. ნაშრ. გაზეთი „სრ.“ 1919 წელი, 11 სექტემბერი;
²⁵³ *პანეკი ი.* დასახ. ნაშრ; გაზეთი „სრ.“ 1919 წელი, 11 სექტემბერი;
²⁵⁴ კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი; სეა, ფონ. 1836, საქ. 420, ფურც. 112-115;
²⁵⁵ კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი; სეა, ფონ. 1836, საქ. 420, ფურც. 112-115;

სარეფერენდუმოდ გადაეცემოდა ხალხს.²⁵⁶ საკონსტიტუციო დებატების შემდეგ პროექტის ეს პუნქტი შეიცვალა. საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის 72-ე მუხლი ითვალისწინებდა ფაკულტატიური (არასავალდებულო) რეფერენდუმის ჩატარების უფლებას: *“თუ ოცი ათასმა ამომრჩეველმა წერილობით მოითხოვა, პარლამენტი ვალდებულია ახლად მიღებული კანონი სარეფერენდუმოდ ხალხს წარუდგინოს. რეფერენდუმის წესს განსაზღვრავს კანონი.”*²⁵⁷ კომისიამ ჩვეულებრივი კანონების მისაღებად უარყო რეფერენდუმის მეორე ფორმა – სავალდებულო, რომელსაც არც შევიცარიის ფედერაციის 1874 წლის ფედერალური კანონის 1-ლი მუხლი არ ითვალისწინებდა: *“საფედერაციო კანონი წარედგინება ხალხს გარდასაწყვეტად, როდესაც ამას მოითხოვს 30, 000 მოქალაქე ან 8 თემი.”*²⁵⁸ კომისიამ უარყო სავალდებულო რეფერენდუმის ფორმა, ვინაიდან, იგი გამოიწვევდა მოსახლეობის დაღლას და ინდეფერენტიზმს, ამავე დროს შეუძლებელი იყო, რომ ყოველ კანონს გასცნობოდა მოსახლეობა. რეფერენდუმს უნდა დაქვემდებარებოდა მხოლოდ ის კანონები, რომელთა შესახებ მოსახლეობის გარკვეული ნაწილი პროტესტს გამოხატავდა. კომისიის თეზისებში ვკითხულობთ: *“ჩვენმა საკონსტიტუციო კომისიამ უპირატესობა მისცა ფაკულტატიურ რეფერენდუმს. სავალდებულო რეფერენდუმი არ მიიღო კომისიამ, იმის გამო, რომ როცა კანონ-პროექტები ხშირხშირად სდგება ხალხის წინაშე დასტურისათვის, ეს იწვევს მოქალაქეების დაღალვას და ინდიფერენტიზმს, მითუმეტეს არავითარ პარტიას ფიზიკურად არ შეუძლია გაანცოს ყოველი პროექტის შინაარსი ფართო წრეებს. ასეთი დეფექტი არ აქვს ფაკულტატიურ რეფერენდუმს. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში ხალხს აქვს ბჭობა მხოლოდ იმ კანონ-პროექტებზე, რომელიც მას აინტერესებს, აღელვებს, კამათს იწვევს. თუ ხალხი რომელიმე კანონ-პროექტის შესახებ არ სვამს საკითხს, ცხადია იგი მისი თანახმაა.”*²⁵⁹ 1920 წელს სრფ-ს მიერ წარდგენილი კონსტიტუციის პროექტით გათვალისწინებული იყო როგორც სავალდებულო, ისე ფაკულტატიური რეფერენდუმი.²⁶⁰ კომისიის პროექტის 72-ე მუხლის მიხედვით, გათვალისწინებულ იქნა არასავალდებულო (ფაკულტატიური) რეფერენდუმი ჩვეულებრივ კანონმდებლობაზე,²⁶¹ ხოლო 165-ე მუხლით დამკვიდრდა სავალდებულო რეფერენდუმი მხოლოდ საკონსტიტუციო ცვლილებების მისაღებად.²⁶²

²⁵⁶ შევიცარიის ძირითადი კანონები, თბ. 1906 წ.; გვ. 69;

²⁵⁷ იქვე;

²⁵⁸ იქვე; ფედერალური კანონი რეფერენდუმის შესახებ, 17 თიბათვე 1874 წ.; გვ. 81;

²⁵⁹ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები; სეა, ფონდი 1833, საქმე 182, ფურცელი 61;

²⁶⁰ კონსტიტუციის პროექტით, სავალდებულო რეფერენდუმს ექვემდებარებოდა შემდეგი საკითხები: სახელმწიფო ტერიტორიის გაფართოება ან სადავო საზღვრების შესწორება, ომისა და ზავის საკითხები, სესხის აღება, საზავო, სავაჭრო და სხვა ხელშეკრულებათა და ბიუჯეტის დამტკიცება (მუხლი 33). პროექტით დეპუტატების მთელი შემადგენლობის ერთი მეხუთედის ან 10000 ამომრჩეველთა წერილობით მოთხოვნით სახალხო საბჭო (პარლამენტი) ახლად მიღებულ კანონს ან დადგენილებას მათი მიღებიდან ექვსი კვირის განმავლობაში ხალხს წარუდგენდა სარეფერენდუმოდ (მუხლი 40). კონსტიტუციის პროექტი ითვალისწინებდა ინიციატივის ინსტიტუტს, რომელიც ეკუთვნოდა სახალხო საბჭოს ყველა წევრს და 1000 ამომრჩეველს (მუხლი 39). სეა, სდკ-ს მასალები, ფონდი 1833, საქმე 728, ფურცელი 98-99;

²⁶¹ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფილისი, 1920 წ. მაისი; გვ. 21;

²⁶² იქვე; გვ. 39;

პროექტის აღნიშნული დებულებები უცვლელად აისახა კონსტიტუციის საბოლოო რედაქციის 64-ე²⁶³ და 147-ე მუხლებში.²⁶⁴

პირველი ქვეყანა, რომელმაც აღიარა კონსტიტუციის ცვლილებების დამტკიცება რეფერენდუმზე, იყო შვეიცარია (მუხლი 121-ე).²⁶⁵ ფაკულტატიური რეფერენდუმი განმტკიცებული იყო ვაიმარის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მიხედვით.²⁶⁶ ეს მაგალითი კიდევ ერთხელ მიუთითებს იმაზე, თუ როგორ შეიძლება გამოყენებულ იქნეს პირდაპირი დემოკრატიის ფორმები წარმომადგენლობით დემოკრატიაში, რომ პარლამენტარიზმი სრულებითაც არ უარყოფს სახალხო კენჭისყრას, როგორც ეს კომისიის პროექტის ავტორებს მიაჩნდათ, პირიქით, იგი ავსებს წარმომადგენლობით დემოკრატიაში. ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის 46-ე მუხლით, გათვალისწინებულ იქნა ფაკულტატიური რეფერენდუმი ჩვეულებრივი კანონების მისაღებად, ხოლო აიკრძალა კონსტიტუციის ცვლილებებისათვის სახალხო საყოველთაო კენჭისყრა.²⁶⁷

§ 2.9. შეზღუდული კანონმდებლობის უფლება

კონსტიტუციის პროექტის ყველაზე დადებით მხარედ უნდა ჩაითვალოს რეფერენდუმის ინსტიტუტის შემოღება.²⁶⁸ პროექტის 72-ე მუხლის მიხედვით, ფაკულტატიური (არასავალდებულო) რეფერენდუმის ჩატარება შეიძლებოდა მხოლოდ “ახლად მიღებულ კანონზე.”²⁶⁹ ეს იმას ნიშნავდა, რომ ქართველ ხალხს უფლება ეძლეოდა რეფერენდუმზე დაემტკიცებინა არა ყოველი, არამედ მხოლოდ ახლად მიღებული კანონები. “ახლად მიღებულ კანონში” იგულისხმებოდა პარლამენტის მიერ მიღებული, მაგრამ ძალაში ჯერ კიდევ არ შესული კანონები. ჩვენ მივიჩნევთ, რომ ეს იყო “შეზღუდული კანონმდებლობის უფლება.” შვეიცარიის ფედერალური კანონის მე-4 მუხლის მიხედვით, კანონი რეფერენდუმს ექვემდებარებოდა მისი ოფიციალურ ორგანოში გამოქვეყნებიდან 90 დღის მანძილზე.²⁷⁰ თუმცა “ახლად მიღებულში” დროის რა მონაკვეთს მოიაზრებდა კანონმდებელი, არ არის ცნობილი. სამსონ დადიანი ამ საკითხს შეეხო და წამოაყენა წინადადება სიტყვა “ახლად”-ის ამოღების შესახებ და შეეცადა მის დასაბუთებას. იგი ამბობდა: “ამ მუხლში უნდა ამოიშალოს სიტყვა “ახლად.” ხალხს უნდა ჰქონდეს საშუალება განუწყვეტლივ თვალყური ადევნოს კანონმდებლობას, დაიწუნოს რაც არ მოსწონს. პროექტი კი ამ უფლებას ზღუდავს და ხალხს აძლევს უფლებას ინიციატივისას, თაოსნობისას მხოლოდ “ახლად მიღებული” კანონის სარეფერენდუმოდ მოთხოვნას. მაგრამ თუ ამოვშლით სიტყვას “ახლად,” მაშინ ხალხს უფლება ექნება მოითხოვოს ხმის ჩამოტარება, როგორც ახალი, ისევე ძველი კანონისათვის და აგრეთვე დამზადებული

²⁶³ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი; გვ. 18;
²⁶⁴ იქვე; გვ. 40;
²⁶⁵ იხ; ШФК; М. 1917 г. Ст. 29;
²⁶⁶ Ferfassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919. Leipzig. 1919; გვ. 22;
²⁶⁷ La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, გვ. 44;
²⁶⁸ Шацкий Б. Конституция Грузии, глава VIII, “Слово,” 1921 г. 27 января;
²⁶⁹ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფ. 1920 წ. მაისი, გვ. 21;
²⁷⁰ შვეიცარიის ძირითადი კანონები, თბ. 1906 წ.; გვ. 82;

პროექტიც მიაწოდოს პარლამენტს სარეფერენდუმოდ.²⁷¹ მიუხედავად დადიანის მიერ წარმოდგენილი ინიციატივისა, კომისიამ სიტყვა “ახლად მიღებული” დატოვა საბოლოოდ კონსტიტუციაში.²⁷² ერთ მნიშვნელოვან გარემოებას უნდა გაესვას ხაზი, ძირითადი კანონის მიხედვით, არ იყო დადგენილი კანონების თემატიკა. პროფ. შაცკი მიიჩნევდა, რომ თუ კონსტიტუციის პროექტი ყველა შინაარსის კანონზე გაითვალისწინებდა რეფერენდუმის ჩატარებას, ეს იქნებოდა კანონიერი და ბუნებრივი, კონსტიტუციური სამართლის უახლესი განვითარების შესაბამისი.²⁷³

ზემოთ აღნიშნული მსჯელობიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუციის მიხედვით, დამკვიდრდა “ნახევრად პირდაპირი დემოკრატია” (რეფერენდუმი და ინიციატივა), რომელიც შერწყმული იყო “წარმომადგენლობითი მმართველობის” ელემენტთან (არჩევნებთან).

²⁷¹ მოსაზრებები კონსტიტუციის პროექტზე; გაზ. “სს,” 1920 წელი, 28 ოქტომბერი;

²⁷² საქართველოს კონსტიტუცია, ბათუმი, 1921 წელი; გვ. 18;

²⁷³ *Шацкий Б.* Конституция Грузии, глава VIII, “Слово,” 1921 г. 27 января;

თავი III
პრეზიდენტის ინსტიტუტის საკითხი
და მისი უფლებამოსილების
ნაწილობრივი დელეგირება

§ 3.1. კოლეგიალური მმართველობის
კონცეპტუალური მახასიათებლები

წინამდებარე მესამე თავი, რომელიც პრეზიდენტის თანამდებობის საკითხს ეხება, ხისტად მიუთითებს, რომ ამ ნაწილში ნაჩვენები უნდა იყოს არა პრეზიდენტის სამართლებრივი მდგომარეობა და მისი უფლებამოსილების კონსტიტუციური მახასიათებლები, არამედ პრეზიდენტის ინსტიტუტის კონსტიტუციის პროექტში დადასტურება-არდადასტურების, მისი მიღება-არმიღების და უფლებამოსილების მთავრობის თავმჯდომარეზე დელეგირების პოლიტიკურ-სამართლებრივი მოტივები და საფუძვლები, რაზედაც დიდი გავლენა მოახდინა შვეიცარიის მმართველობის სისტემამ და ზოგადად კოლეგიალური მართვის იმ სამართლებრივმა დოკმატიკამ, რომელიც დასავლეთში იყო გაბატონებული.

უდავოა, რომ დიდი მნიშვნელობა ენიჭება სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტს და მისი სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრას კონსტიტუციებში. მონარქიზმის მწარე გამოცდილების გათვალისწინებით დასავლეთ ევროპის კონსტიტუციურ თეორიაში წარმოიშვა მმართველობის ერთპიროვნული ინსტიტუტიდან კოლეგიალიზმზე გადასვლის იდეა. ეს თეორია იმდენად მნიშვნელოვანი და აქტუალური გახდა, რომ მას ცალკეული ავტორები თავიანთ შრომებში განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევდნენ.

იმ პერიოდში, როდესაც მუშავდებოდა საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი და მანამდეც, ევროპის ქვეყნების ცალკეული მოზაროვნეები ქადაგებდნენ კოლეგიალიზმის უპირატესობას და გამოდნენ ხელისუფლების ერთპიროვნული ლიდერის ინსტიტუტს. მაგალითად, ერთერთი იყო ჟან კალვინი,²⁷⁴ რომელიც უპირატესობას მმართველობის იმ ფორმას ანიჭებდა, სადაც ხელისუფლების სათავეში იდგა არა ერთი პირი, არამედ კოლეგიალური ორგანო.²⁷⁵ ინგლისში თავად ოლივერ კრომველიც²⁷⁶ ილაშქრებდა ერთპიროვნული ხელმძღვანელის წინააღმდეგ.²⁷⁷ კოლეგიალიზმის პრინციპის დანერგვასა და განხორციელებას ხელი შეუწყო საფრანგეთის ბურჟუაზიულმა იდეებმა. სიესი კოლეგიალიზმის პრინციპის პრაქტიკული განხორციელების მიხედვით ერთმანეთისაგან განასხვავებდა რესპუბლიკურ და მონარქიულ რეჟიმებს. მისი აზრით, რესპუბლიკის დროს აღმასრულებელი ხელისუფლების სათავეში დგას აღმასრულებელი საბჭო, ხოლო

²⁷⁴ ფრანგი თეოლოგი, რომელიც მოღვაწეობდა XVI საუკუნეში. სწავლობდა პარიზის უნივერსიტეტში, მინიჭებული ჰქონდა დოქტორის სამეცნიერო ხარისხი. იყო რეფორმაციის უდიდესი წარმომადგენელი, კალვინიზმის ფუძემდებელი. დაკრძალულია ვენევაში (ინფორმაცია მოპოვებულია: <http://patriotebi.ucoz.com/load/1-1-0-16>);

²⁷⁵ ამოღებულია იულიუს ჰანეკის შრომიდან, გაზ. “სრ,” 1919 წ.; 28 სექტემბერი;

²⁷⁶ იხ. ოლივერ კრომველზე: <http://ns1.ip-ip.org/biography/oliver-kromvel.htm>;

²⁷⁷ ამოღებულია *ჰანეკი ი.* შრომიდან, გაზ. “სრ,” 1919 წ.; 28 სექტემბერი;

მონარქიაში უმთავრესია მონარქის სამართლებრივი სტატუსი და მისი ფუნქციები.²⁷⁸

ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ კოლეგიალიზმმა ფეხი მოიკიდა ევროპულ პოლიტიკურ აზროვნებაში, რაც განხორციელდა კიდევაც კონსტიტუციურ პრაქტიკაში. ზემოთ აღნიშნული იდეალები ფართოდ გავრცელდა საქართველოშიც და მისი გავლენის ქვეშ მოექცნენ პირველი კონსტიტუციის პროექტის ავტორები.

სოციალ-დემოკრატებიდან, ვინც პირველად გაილაშქრა პრეზიდენტის და, ზოგადად, ერთპიროვნული ლიდერის წინააღმდეგ, იყო რაჟდენ არსენიძე. იგი, ჯერ კიდევ, საქართველოს დამოუკიდებლობის მოპოვებამდე შეეცადა დაესაბუთებინა პრეზიდენტის ინსტიტუტის უვარგისობა. დამოუკიდებლობის შემდეგაც მას ეს შეხედულებები არ შეუცვლია. პრეზიდენტის შესახებ რაჟდენ არსენიძის კონცეპტუალური ხედვა იყო სოციალ-დემოკრატიისათვის იდეოლოგიური საფუძველი ერთპიროვნული ლიდერის წინააღმდეგ საბრძოლველად.²⁷⁹ არსენიძე კოლეგიალური მმართველის შემოღების აუცილებლობას შვეიცარიის მაგალითზე ასაბუთებს, რომლის მიხედვით პრეზიდენტის მაგივრად იქ ფედერალური საბჭო ახორციელებდა სახელმწიფოებრივ ხელისუფლებას. *“შვეიცარიის რესპუბლიკას პრეზიდენტი არ ჰყავს, მაგრამ ამით არაფერი არ დაშავებია... მართვა-გამგეობის საქმეებს საერთოდ მთელი საბჭო უძღვება.”*²⁸⁰ არსენიძე თანმიმდევრულად იცავდა კოლეგიალურ მმართველობას. მისი აზრით, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიქცეოდა არა პრეზიდენტის თანამდებობის საკითხის განხილვას, არამედ თვითმართველობას, კონსტიტუციური თვალსაზრისით კი დემოკრატიისთვის პირველი, ე. ი. თვითმმართველობის უფლებები უადრესად საყურადღებოა და მნიშვნელოვანი, ვიდრე ის, პრეზიდენტი ცალკე იქნება თუ მთავრობის შემადგენლობაში ერთერთ წევრად შესული.²⁸¹ არსენიძემ საერთოდ უგულვებელყო პრეზიდენტის თანამდებობა და მას განსაკუთრებულ მნიშვნელობას არ ანიჭებდა. იგი აცხადებდა, რომ იურიდიულ მეცნიერებას უდავოდ მიაჩნდა ერთი რამ – კოლეგიალობა აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციისა.²⁸² *“პრეზიდენტის მოვალეობას ასრულებს წვერი კოლეგიისა და არა დამოუკიდებლად ცალკე, საგანგებოდ ამისთვის შექმნილი ინსტიტუტი პრეზიდენტისა. ეს არის იურიდიული გამოხატულება იმისა, რომ სახელმწიფოებრივი ფუნქციები შესრულებული იქნება, მაგრამ კოლეგიისაგან. ჩვენი კონსტიტუციით არ არის გათვალისწინებული დაარსება ცალკე დამოუკიდებელი ორგანოსი, განკერძოებული ორგანოსი, რომელიც ერთი პირისაგან უნდა შესდგებოდეს, ე. ი. პიროვნული იყოს და აღმასრულებელი ხელისუფლების საჭე ხელთ ეპყრას. ჩვენი კონსტიტუცია არ ქმნის პიროვნულ ორგანიზაციას, არამედ მხოლოდ კოლეგიურ ორგანიზაციას.”*²⁸³ კონსტანტინე მიქელაძე ავითარებდა მოსაზრებას კოლეგიალური მმართველობის შესახებ. მას მიაჩნდა, რომ კოლეგიალური მმართველობის დროს სახელმწიფოს ინტერესები

²⁷⁸ ამოღებულია *პაჩეკი ი.* შრომიდან, გაზ. “სრ,” 1919 წ; 28 სექტემბერი;

²⁷⁹ იხ. *არსენიძე რ.* დასახ. ნაშრ; 1917 წ; გვ. 25;

²⁸⁰ იქვე;

²⁸¹ სდკ-ს 1920 წ; 17 დეკემბრის სხდომა, გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 24 დეკემბერი;

²⁸² იქვე;

²⁸³ იქვე;

ხელსაყრელ პირობებში იქნებოდა ჩაყენებული.²⁸⁴ იგი აქტიაურად იცავდა მმართველობაში კოლეგიალიზმს და საქართველოსათვის უარყოფდა სახელმწიფოს ერთპიროვნულ მოთავეს.²⁸⁵ მიქელაძე მიუთითებდა: *“მისი პოლიტიკური ცხოვრების მიმდინარეობა ნათლად ამტკიცებს, რომ სახელმწიფოს კეთილდღეობისათვის სრულიად არ არის საჭირო ერთპიროვნული სახელმწიფოს მოთავე, რომლის მოვალეობის ასრულება პარლამენტარული რეჟიმის პირობებში პასუხისმგებელი მთავრობისაგან ხალხისათვის უფრო სასარგებლო იქნება.”*²⁸⁶ მიქელაძე კოლეგიალური მმართველობის ნიმუშად თვლიდა შვეიცარიის რესპუბლიკას, სადაც კონსტიტუციით, პრეზიდენტი იყო მხოლოდ თანასწორთა შორის თანასწორი, მთავრობის წევრი და მას განსაკუთრებული უფლებები არ ჰქონდა. შვეიცარიელები ყოველთვის უპირატესობას ანიჭებდნენ კოლეგიალურ დაწესებულებებს, რის გამოც მათ პრეზიდენტის მაგივრად დააწესეს ფედერალური საბჭო.²⁸⁷ პროექტის ერთერთი ავტორი კონსტანტინე ჯაფარიძე დემოკრატიზმის ქვაკუთხედად თვლიდა კოლეგიალურ მართვა-გამგეობას. მისი აზრით, კოლეგიალური მმართველობა საქართველოში სამი წლის პრაქტიკამ გაამართლა და იგი უნდა დარჩენილიყო.²⁸⁸

§ 3.2. კოლეგიალური მმართველობის კონსტიტუციური მახასიათებლები

პირველად კოლეგიალური მმართველობის უპიტარესობა დადასტურებული იყო ინგლისის 1648 წლის 18 მარტის კანონში,²⁸⁹ რომლის მიხედვით, ერთი პიროვნების ხელში ხელისუფლების თავმოყრა იყო საშიში თავისუფლებისა და უშიშროებისათვის. ცენტრალურ და სამხრეთ ამერიკის სახელმწიფოებში ერთპიროვნულ მმართველობასთან ერთად გატარებული იყო კოლეგიალიზმის პრინციპები. ამ ქვეყნებში სახელმწიფოს მეთაურთან ერთად იყო ან პარლამენტის კომიტეტი (მექსიკა, ურუგვაი, პარაგვაი) ან სახელმწიფო საბჭო (გონდურასი, პერუ).²⁹⁰ კოლეგიალური მმართველობა დამახასიათებელია უფრო საპარლამენტო რეჟიმისათვის და, თავის დროზე, საფრანგეთში ერთპიროვნული ლიდერი შემოიღეს იმიტომ, რომ მას პარლამენტის დათხოვნა მოეხდინა.²⁹¹ კოლეგიალიზმის პრინციპი გატარებული იყო საფრანგეთის კონსტიტუციური აქტის მე-7 მუხლით, რომლის თანახმად, პრეზიდენტი თანამდებობის გამონთავისუფლების დროს, პარლამენტის პალატები ერთიანდებოდნენ ახალი პრეზიდენტის ასარჩევად, ხოლო ამ შუალედში აღმასრულებელი ძალაუფლება მთლიანად გადაეცემოდა მინისტრთა კაბინეტს.²⁹² საფრანგეთის 1848 წლის კონსტიტუციის 70-ე

²⁸⁴ მიქელაძე კ. დასახ. ნაშრ; თბ. 1918 წელი, გვ. 42;
²⁸⁵ იქვე, გვ. 44;
²⁸⁶ იქვე, გვ. 45;
²⁸⁷ მთავრობა და მისი პასუხისმგებლობა, გაზეთი “სს,” 1920 წელი, 17 დეკემბერი;
²⁸⁸ სდკ-ს 1920 წ; 15 დეკემბრის სხდომა, გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 18 დეკემბერი;
²⁸⁹ პაჩეკი ი. დასახ. ნაშრ; გაზეთი “სრ,” 1919 წ; 28 ოქტომბერი;
²⁹⁰ იქვე;
²⁹¹ იქვე;
²⁹² Конституционный закон об организации государственной власти 25 февраля 1875 года, Тексты Конституций, VI, Киев; 1905 г. Ст. 30;

მუხლით, ასეთ შემთხვევაში, პრეზიდენტის უფლებამოსილება გადადიოდა ვიცე-პრეზიდენტზე.²⁹³

კონსტიტუციურ მონარქიებში მონარქის არყოფნის ან მისი სიკვდილის დროს მონარქის უფლებამოსილებას დროებით ახორციელებდა სპეციალურად დანიშნული პირი. მაგალითად, ბელგიის 82-ე მუხლით, მინისტრები იწვევდნენ ორივე პალატის სხდომას და ამტკიცებდნენ მეურვეობასა და რეგენტობას. რეგენტობა შეიძლება ერთ პიროვნებასაც მიეღო (მუხლი 83), რეგენტს, ანუ ერთპიროვნულ მმართველს უნდა დაედო ფიცი უფლებამოსილების განხორციელების დაწყებამდე, რეგენტობის დროს კონსტიტუცია კრძალავდა მასში რაიმე ცვლილებებისა და დამატებების შეტანას (მუხლი 84).²⁹⁴ კონსტიტუციურად გათვალისწინებული იყო კოლეგიალური მართებლობა დროებით, მემკვიდრის ან რეგენტის მიერ ფიცის დადებამდე, ამ დროის მანძილზე სახელმწიფოებრივი ძალაუფლება გადადიოდა მინისტრთა საბჭოს ხელში და ისინი აგებდნენ პასუხს წარმოებულ პოლიტიკაზე (მუხლი 79).²⁹⁵

ამდენად შეიძლება ითქვას, რომ საკონსტიტუციო კომისიაზე დიდი გავლენა მოახდინა კოლეგიალიზმის შესახებ დასავლეთში არსებულმა კონცეპტუალურმა შეხედულებებმა და იმ კონსტიტუციურმა აქტებმა, რომლებიც კოლეგიალიზმს ანიჭებდნენ უპირატესობას. მათი აზრით, მმართველობის სისტემაში კოლეგიალიზმი უზრუნველყოფდა ქვეყნის განვითარებას. ეს შეხედულება პირდაპირ მიმართული იყო ერთპიროვნული ლიდერის წინააღმდეგ.

§ 3.3. პრეზიდენტის თანამდებობის საკითხი

საკონსტიტუციო კომისიის სხდომები ძირითადად დაეთმო მმართველობის ფორმის საკითხის განხილვას.²⁹⁶ მათთვის მნიშვნელოვანი იყო კონსტიტუციის პროექტის ის თავები, რომლებიც განსაზღვრავდნენ ხელისუფლების ორგანიზაციას. მთავარი იყო მმართველობის ეფექტური ფორმის ძიება. ამასთან დაკავშირებით დეპუტატიაში გამოითქვა აზრი: *“უფრო ტიპური ჩვენ კონსტიტუციაში საერთაშორისო საკითხი კი არ არის, არამედ სოციალური შინაარსი და მმართველობის სისტემა, ამას უნდა მიექცეს მთავარი ყურადღება.”*²⁹⁷

²⁹³ იხ. საფრანგეთის 1848 წლის კონსტიტუცია (ხელმისაწვდომია: <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/constitutions/constitution-deuxieme-republique.asp>);

²⁹⁴ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 г. КБС, т. II, М. 1936 г. Ст. 486;

²⁹⁵ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 г. КБС, т. II, М. 1936 г. Ст. 485;

²⁹⁶ სეა, სეს (პარლამენტის) მასალები, ფონდი 1836, საქმე. 46 (საკონსტიტუციო კომისიის სხდომის ოქმები); ს. 47 (კომისიის სხდომის ოქმები); ფონდი 1833, ს. 180 (კომისიის სხდომის ოქმები); ს. 181 (კომისიის სხდომის ოქმები); ს. 182 (კომისიის სხდომის ოქმები); ს. 183 (კომისიის სხდომის ოქმები); ს. 184 (კომისიის სხდომის ოქმები); ს. 190 (კონსტიტუციის პროექტი); ს. 191 (ფრაქციათა მიერ წარმოდგენილი შესწორებები); ს. 192 (კონსტიტუციის გადასინჯვის მასალები); ს. 369 (კონსტიტუციის თეზისები); ს. 858 (კონსტიტუციის პროექტის განხილვა); ს. 859 (კომისიის სხდომის ოქმები); ს. 860 (პროექტის შესახებ ცვლილებები); ს. 861 (წინადადებები კონსტიტუციის პროექტის შესაცვლელად); ს. 862 (კონსტიტუციის გადასინჯვის მასალები); ს. 863 (კონსტიტუციის პროექტი და დამფუძნებელი კრების სხდომის მასალები); ს. 1385 (წინადადებები კონსტიტუციის პროექტის შესაცვლელად).

²⁹⁷ სეა, ფონდი. 1833, საქმე. 180, ფურცელი. 64-65;

პრეზიდენტის თანამდებობის საკითხზე დეპუტაციის კონცეპტუალური ხედვა ორ ჯგუფად გაიყო: სოციალისტური პროფილის პარტიათა წარმომადგენლები (სდფ-ს სრფ-ს და სფფ-ს) მხარს უჭერდნენ საპარლამენტო მმართველობის კონსტიტუციურ საფუძვლებს პრეზიდენტის გარეშე, ხოლო, ეროვნულ-დემოკრატები საკონსტიტუციო დებატების დროს იცავდნენ პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღებას საპარლამენტო მმართველობის პირობებში. გიორგი გვაზავა ასაბუთებდა, რომ პრეზიდენტობის შემოღება სრულიადაც არ ნიშნავდა დემოკრატიზმის უარყოფას და რომ ეს აუცილებელი იყო ქვეყნის ინტერესებიდან გამომდინარე.²⁹⁸ შეიძლება ითქვას, რომ კრების უმრავლესობა და უმცირესობა ერთხმად უჭერდა მხარს მხოლოდ საპარლამენტო რესპუბლიკის შემოღებას კონსტიტუციის პროექტში. მსჯელობის საგანი იყო მხოლოდ ერთი საკითხი, დაეწესებინათ თუ არა პრეზიდენტის თანამდებობა. კომისიამ ამერიკული მოდელი, ანუ ხელისუფლებაგანაწილებული დემოკრატია, წმინდა საპრეზიდენტო სისტემა და მისთვის დამახასიათებელი პრეზიდენტის ინსტიტუტი, იმთავითვე უარყო.

§ 3.4. ძირითადი არბუმენტები პრეზიდენტის თანამდებობის სასარგებლოდ

არბუმენტი I. სოციალ-დემოკრატებშიც იყვნენ პრეზიდენტის თანამდებობის მომხრეები. მაგალითად, დროებითი მთავრობის წევრი გრიგოლ ლორთქიფანიძე თავის “პოლიტიკურ ანდერძი”-ში პრეზიდენტის თანამდებობას შეეხო. იგი დადებითად აფასებს პრეზიდენტის როლს სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში და საქართველოსათვის საუკეთესოდ მიიჩნევდა ისეთი პრეზიდენტის არსებობას, რომლის ფუნქციები ამერიკა-გერმანიის პრეზიდენტის ფუნქციების მსგავსი იქნებოდა.²⁹⁹ ლორთქიფანიძე ამ ანდერძში მიუთითებდა: *“1921 წელს მიღებული კონსტიტუციით უარყოფილია პრეზიდენტის თანამდებობა... ბონაპარტიზმი საქართველოში მეოცე საუკუნეში უსაფუძვლო შიშია და ამ ჩრდილის შიშის გამო არავითარ შემთხვევაში არ უნდა იღახებოდეს ერისა და სახელმწიფოს სიძლიერე, ხოლო თუ სადმე კი არის საჭირო საკმაო უფლებით აღჭურვილი პრეზიდენტი, ეს გახლავთ სწორედ საქართველო, რომელიც დღეს იმყოფება გამთლიანების პროცესში... პრეზიდენტი, დაახლოებით ამერიკა-გერმანიის პრეზიდენტის უფლებებით აღჭურვილი, სრულიად აუცილებელი და მიზანშეწონილია საქართველოსათვის. უპრეზიდენტო სახელმწიფოში პრეზიდენტის მაგივრობას სწევს მთავრობის თავმჯდომარე, ესე იგი მთავრობა; ხოლო მთავრობა და მისი თავმჯდომარე მუდამ პარტიულია, ხშირად მისი მდგომარეობა შერყეულია. რასაკვირველია, პრეზიდენტიც ამა თუ იმ პარტიის წევრი და კანდიდატია, მაგრამ არჩევის შემდეგ, სანამ მას ყავლი არ გასვლია, ის უნდა ასახიერებდეს ერის მთლიანობას და საჭიროების დროს თანახმად კონსტიტუციისა მისი ნების აქტიური გამომხატველი და შემსრულებელიც უნდა იყოს. ასეთი ზეპარტიული, ხალხის მთლიანობის გამომხატველი ერისთავი სჭირია საქართველოს, რომლის განვითარების*

²⁹⁸ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია (დოკუმენტები და მასალები), კრებული II, თბ. 1993 წ. გვ. 4;

²⁹⁹ პრეზიდენტის თანამდებობის შესახებ, ჟურნალ. “სვ.” 1991 წელი, № 1, გვ. 68;

დღევანდელი სტადია მოითხოვს მტკიცე და სუვერენულ დემოკრატიზმს, მაგრამ ცენტრალიზმთან შეხამებულს.”³⁰⁰

არბუშენტი II. ერთერთი, ვინც სოციალ-დემოკრატებიდან მოითხოვა პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღება, იყო პავლე საყვარელიძე,³⁰¹ მან გააკრიტიკა საკუთარი ფრაქციის მიერ კონსტიტუციის პროექტში შესატანი ცვლილებების პაკეტი, რომელიც ითვალისწინებდა მთავრობის თავმჯდომარის წარმომადგენლობას საერთაშორისო ურთიერთობებში. იგი მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პირობებში მიუღებლად მიიჩნევდა მთავრობის თავმჯდომარისათვის უმაღლესი დიპლომატის სტატუსის მინიჭებას, ვინაიდან, მისი აზრით, პოლიტიკურად პასუხისმგებელი მთავრობისათვის პარლამენტის მიერ უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში სახელმწიფოს ემუქრებოდა საშიშროება დარჩენილიყო სახელმწიფოს მეთაურის გარეშე. იგი სვამდა ლოგიკურ კითხვას: “*პასუხისმგებელი მთავრობა ხომ უნდა გადადგეს, როცა მას უნდობლობას გამოუცხადებენ და ამ მთავრობასთან ერთად მისი თავმჯდომარეც ხო გადადგება, მაშინ ხო დარჩება ცარიელი ადგილი? ხომ დარჩება რესპუბლიკა უმთავრობოდ? თავისთავად იბადება კითხვა პრეზიდენტის არსებობის შესახებ. დღევანდელ პირობებში, როცა ირგვლივ ველური მტრები გვახვევია, არ შეიძლება უპრეზიდენტოდ ჩვენმა რესპუბლიკამ ხეირიანად იარსებოს. აუცილებლად შემოღებულ უნდა იქნეს პრეზიდენტი. არც ამერიკის სისტემა, არც შვეიცარიის და არც საფრანგეთის ჩვენთვის არ არის მისაღები. ჩვენ გვინდა პასუხისმგებელი პრეზიდენტი, მას უნდა მიენიჭოს უფლება შეზღუდული.*”³⁰² საყვარელიძის ეს მოდელი ძირითადად გათვალისწინებული იყო ჯერ საფრანგეთის, შემდეგ კი გერმანიის და ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციებით, თუმცა აღნიშნულ სახელმწიფოებში, გარდა გერმანიისა, პრეზიდენტი არ იყო პოლიტიკურად პასუხისმგებელი, თუ არ ჩავთვლით პრეზიდენტის სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას.³⁰³ პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღებას მოითხოვდა საკონსტიტუციო კომისიის მოწვეული-სწავლული წევრი გიორგი ნანეიშვილი: “*მთლიანობა არ არის დაცული, საჭიროა ან პრეზიდენტის ან უპრეზიდენტობის აღება.*”³⁰⁴

³⁰⁰ პრეზიდენტის თანამდებობის შესახებ, ჟურნალ. “სვ.” 1991 წელი, № 1, გვ. 68;

³⁰¹ აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ პავლე საყვარელიძე 1918 წელს გამოცემულ წიგნში “სხვადასხვა ქვეყნების პილიტიკური წესწყობილება” პრეზიდენტს მეფეს უწოდებს, თუმცა რამდენიმე წელში მან ეს აზრი შეიცვალა და იგი აქტიურად მოითხოვდა საქართველოს მომავალ კონსტიტუციაში პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღებას.

³⁰² სდპ-ის 1920 წ. 16 ივნისის მეორე ყრილობა, გაზ. “ერთობა,” 1920 წელი, 22 ივნისი;

³⁰³ საფრანგეთის მესამე რესპუბლიკის 1875 წლის 25 თებერვლის სახელმწიფო ხელისუფლებათა ორგანიზაციის შესახებ კონსტიტუციური კანონის მეექვსე მუხლით, პრეზიდენტი პასუხისმგებელი იყო მხოლოდ სახელმწიფო დაღატისათვის (იხ. *Тексты Конституций, VI, Французская Конституция (Конституционный законъ объ организаціи государственной власти 25 февраля 1875 г. Кіевъ, 1905 г. Ст. 30)*). ვაიმარის რესპუბლიკის 1919 წლის კონსტიტუციით რაიხსტაგს უფლება ჰქონდა თანამდებობიდან გადაეყენებინა გერმანიის პრეზიდენტი (*FDR vor 11 August 1919, Leipzig, 1919, გვ. 16. მუხლი 43*); ჩეხოსლოვაკიის 1920 წლის კონსტიტუციის მიხედვით (§ 66), რესპუბლიკის პრეზიდენტი პასუხისმგებელი არ იყო თავისი ქმედებისათვის, იგი მხოლოდ სამშობლოს დაღატისათვის აგებდა პასუხს სენატის წინაშე (§ 67), სასჯელად განისაზღვრებოდა პრეზიდენტის თანამდებობისა და მომავალში მისი დაკავების უფლების ჩამორთმევა (*CRT, Prague, 1920. გვ. 35*).

³⁰⁴ სკ-ის 1919 წლის 14 ივნისის სხდომის მასალები, სეა. ფონ. 1833, საქ. 181, ფურც. 283;

არბუშიანი III. დროებითი მთავრობის თავმჯდომარის ჟორდანიას ნებისმიერი აზრი მმართველობის მოდელზე იყო საინტერესო და გასათვალისწინებელი საკონსტიტუციო კომისიის მიერ. იგი იცნობდა რესპუბლიკის ორ ფორმას: ა) *პარლამენტარულ* და ბ) *დემოკრატიულ რესპუბლიკას*.³⁰⁵

პარლამენტარული რესპუბლიკის დამახასიათებელ თვისებად მიაჩნდა ხელისუფლებათა სამივე შტოს ერთი ორგანოს-პარლამენტის სისტემაში თავმოყრა. პარლამენტარული რესპუბლიკის მაგალითებად თვლიდა საფრანგეთსა და ინგლისს. დემოკრატიული რესპუბლიკის დროს, მისი აზრით, ხელისუფლება დანაწილებულია და ხალხი აქტიურად მონაწილეობს პოლიტიკურ პროცესებში. მისთვის დემოკრატიული რესპუბლიკის ნიმუში იყო შვეიცარია. ნოე ჟორდანიას სოციალ-დემოკრატებისგან განსხვავებით, პრეზიდენტის ინსტიტუტისადმი რადიკალურად არ იყო განწყობილი, რაც უკვირდათ კიდევაც კრების უმრავლესობაში. იგი მხარს უჭერდა საპარლამენტო მართვის შემოდგომას, რომელიც დადასტურებული იყო კონსტიტუციის პროექტის გამოცემულ ვარიანტში,³⁰⁶ თუმცა ალოგიკურად მიაჩნდა პრეზიდენტის თანამდებობის გაუთვალისწინებობა, ვინაიდან, მისი აზრით, პრეზიდენტი პარლამენტარიზმის ღვიძლი შვილი იყო.³⁰⁷ ჟორდანიას პრეზიდენტის ინსტიტუტს დადებითად აფასებდა. იგი მიუთითებდა: *“პრეზიდენტი არის ისეთი პირი, რომელიც განსაკუთრებულ დროს არის სახელმწიფოს მეთაური. მთავრობა იცვლება, შეიძლება მთავრობებში მოხდეს კრიზისი, ეს ერთი-ორი კვირა გავრძელდეს, ხოლო სახელმწიფოს საზღვრებზე კი მტერი გამოჩნდეს, პასუხისმგებელი მთავრობა აღარ არის, მაგრამ აგერ არის კაცი, ის არის პასუხისმგებელი, უმაღლესი დარაჯი და მას მოეთხოვება მიიღოს ყოველნაირი ზომები, რომ სახელმწიფო იქნეს ხსნილი ამ საშიშროებისგან.”*³⁰⁸ იგი აღიარებდა, რომ შვეიცარიის სისტემა ჩვენში არ გამოდგებოდა იმ უბრალო მიზეზის გამო, რომ შვეიცარიაში იყო არა პოლიტიკური, არამედ საქმიანი მთავრობა, რომელიც არავის წინაშე არ იყო პასუხისმგებელი. შვეიცარია არ აწარმოებდა საგარეო პოლიტიკას ნეიტრალიტეტის გამო, ხოლო საქართველო იმ დროს იმყოფებოდა რთულ საერთაშორისო ვითარებაში და ქვეყანა საჭიროებდა პოლიტიკურად პასუხისმგებელ მინისტრთა-კაბინეტს. ჟორდანიას არ უნდოდა საკუთარი პარტიის წარმომადგენელთა პოზიცია უგულვებელყო, რის გამოც მას მოერიდა კიდევაც ბოლომდე დაეცვა პრეზიდენტის ინსტიტუტი. მდგომარეობიდან გამოსავალს ხედავდა იმაში, რომ პრეზიდენტის უფლებები (ნაწილობრივ მაინც) გადასცემოდა მთავრობის თავმჯდომარეს. იგი ამბობდა: *“ჩვენში არ იქნება პრეზიდენტი, ცალკე პიროვნება, მაგრამ ჩვენში იქნება ისეთი პირი, რომელიც ასრულებს მის მოვალეობას.”*³⁰⁹ მმართველობის ფორმის შერჩევასას ჟორდანიას წმინდა პოლიტიკური მოსაზრებებით ხელმძღვანელობდა.

უნდა ითქვას, რომ საკონსტიტუციო კომისიას სურდა შემოეღო საპარლამენტო მართვის მანამდე უცნობი მოდელი: საპარლამენტო

³⁰⁵ გაზეთი “საქართველოს რესპუბლიკა,” 1920 წელი, 5 დეკემბერი;

³⁰⁶ იხ. საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფ; 1920 წელი, მაისი, გვ. 24; (მუხლი 83);

³⁰⁷ გაზ. “საქართველოს რესპუბლიკა,” 1920 წელი, 5 დეკემბერი;

³⁰⁸ იქვე (დამფუძნებელი კრების 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომა);

³⁰⁹ გაზ. “საქართველოს რესპუბლიკა,” 1920 წელი, 5 დეკემბერი;

რესპუბლიკა პრეზიდენტის გარეშე. აღსანიშნავია, რომ პროექტის ავტორები ძირითადად ეყრდნობოდნენ კონტინენტალური საპარლამენტო მართვის პრინციპებს, რაც გულისხმობდა პარლამენტარიზმის არსებითი ნიშნებიდან მცირეოდენ გადახვევას, რაც წმინდა ბრიტანული საპარლამენტო მართვის რეჟიმისათვის არ იყო დამახასიათებელი.³¹⁰

არბუშენტი IV. პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღებას თანმიმდევრულად და არგუმენტირებულად იცავდა გიორგი გვაზავა. იგი სვამდა კითხვას: *“არის თუ არა საზოგადოდ საჭირო პრეზიდენტი რესპუბლიკისა? აქვს თუ არა იმას მართლა რაიმე აუცილებელი სახელმწიფოებრივი ფუნქცია, თუ ეს უბრალო ნაშთია ისტორიული გარდაქმნისა და შეიძლება მისი სრული მოსპობაც?”*³¹¹ იგი ყალბს უწოდებდა გავრცელებულ აზრს, რომ თითქოს პრეზიდენტის თანამდებობა ეწინააღმდეგებოდა დემოკრატიზმს. *“დემოკრატიზმის პრინციპი ითხოვს ისეთ წყობილებას, როცა ეროვნული ნებისყოფის გატარება ცხოვრებაში თავისუფალია და უზრუნველყოფილი. თუ პრეზიდენტი ამ მხრივ მართლა წარმოადგენს დაბრკოლებას, მაშინ იგი საჭირო არ ყოფილა. მაგრამ თუ თვით ინტერესი ეროვნულ ნებისყოფის გატარებისა მოითხოვს იმ უფლებრივ ფუნქციას, რომელსაც ასრულებს ხოლმე პრეზიდენტი, სადავოც არაფერია: იგი უნდა დარჩეს.”*³¹² იგი გამოდის ხელისუფლების დანაწილების პოზიციიდან და პრეზიდენტსა და მინისტრთა-კაბინეტს ერთ მთლიან ორგანიზმად განიხილავს, რომლებიც დგანან აღმასრულებელი ხელისუფლების სათავეში და დამოუკიდებელი არიან პარლამენტისაგან, თუმცა გვაზავა პარლამენტთან პრეზიდენტისა და მთავრობის სხვაგვარ დამოკიდებულებასაც ცნობდა, როცა პრეზიდენტი უპასუხისმგებლოა, ხოლო მინისტრთა-კაბინეტი კი პასუხისმგებელი პარლამენტის წინაშე, რომელსაც ითვალისწინებდა, საფრანგეთის კონსტიტუციური აქტის მე-6 მუხლი, სადაც განმტკიცებულია მინისტრების პოლიტიკური, ხოლო პრეზიდენტის იურიდიული პასუხისმგებლობა.³¹³ გვაზავას აზრით, ერთის მხრივ, პრეზიდენტის არსებობა უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების გამოყოფას ხელისუფლების დანარჩენი სისტემისაგან, ხოლო, მეორეს მხრივ, მინისტრთა-კაბინეტი სოლიდარობას პარლამენტთან: *“პირველი განსახიერებულია პრეზიდენტის თანამდებობაში, მეორე მიღწეულია კაბინეტური სისტემით მმართველობაში. პრეზიდენტი რჩება, კაბინეტი – იცვლება.”*³¹⁴ ეს სიტყვები ადასტურებს, რომ გიორგი გვაზავა მხარს უჭერდა არა საპრეზიდენტო მმართველობას, არამედ საპარლამენტო მართვის პირობებში პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღებას, რომელიც მთავრობის გადადგომის შემთხვევაში გასწევდა მის მაგივრობას. გვაზავა მიიჩნევდა,

³¹⁰ დუვლას ვ. ვერნი აღნიშნავს, რომ პარლამენტარიზმის ორი მთავარი ტიპი არსებობს: ბრიტანული და კონტინენტური. ბრიტანული გამოირჩევა წმინდა პარლამენტარიზმის ნიშნებით, ხოლო კონტინენტური ამ კონსტრუქციის ზოგიერთ დამახასიათებელ თავისებურებებს ნაკლებად შეიცავს, მაგრამ, როგორც ავტორი სამართლიანად აღნიშნავს, ეს არ გულისხმობს პარლამენტარიზმიდან არსებით გადახვევას (იხ. კრებული: რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო; თბ; 1996 წ.);

³¹¹ გვაზავა ვ. დასახ. ნაშრ; 1920 წ.; გვ. 53;

³¹² იქვე, გვ. 54;

³¹³ Конституционный закон об организации государственной власти 25 февраля 1875 года, Тексты Конституций, VI, Киев, 1905 г. Ст. 30;

³¹⁴ გვაზავა ვ. დასახ. ნაშრ; 1920 წელი; გვ. 54-55;

რომ პრეზიდენტს უჭირავს უმაღლესი ადგილი სახელმწიფოში, იგი თავია სახელმწიფოსი და მისი წარმომდგენი საერთაშორისო ურთიერთობაში.³¹⁵ შვეიცარიის ფედერაციულ³¹⁶ რესპუბლიკაში პრეზიდენტი იყო არა დამოუკიდებელი თანამდებობის პირი, არამედ იგი ითვლებოდა მთავრობის თავმჯდომარედ, პრემიერ-მინისტრად. იგი არ იყო მთავრობისაგან ცალკე მდგომი პირი, არ სარგებლობდა რესპუბლიკის პრეზიდენტის ან სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსით და ეს, როგორც გიორგი გვაზავა მიუთითებდა, გამოწვეული იყო განსაკუთრებული პირობებით.³¹⁷ იგი რამოდენიმე მიზეზს ასახელებს: *“შვეიცარიის კონფედერაცია აღმოცენდა პატარ-პატარა სახელმწიფოების გაერთიანების ნიადაგზე. იქ იყვნენ კანტონები.³¹⁸ იქ იყო წინააღმდეგობა ეროვნული, ლინგვისტური,³¹⁹ რელიგიური და ბოლოს ფსიქოლოგიური: თითოეული კანტონი იცავდა დამოუკიდებლობას და შიშის და ეჭვის თვალით უყურებდა მეორე კანტონის გაძლიერებას და მის ჰეგემონიას. ეს ცხადი იქნება თუ წაიკითხავთ შვეიცარიის კონსტიტუციის 82³²⁰ და 96³²¹ მუხლებს. კანტონთა საბჭოში (ზედა პალატა) არ შეიძლება ერთი და იმავე კანტონიდან არჩეულ იქნას ზედიზედ კანტონთა საბჭოს თავმჯდომარე ან მისი მოადგილე. 96-ე მუხლის მიხედვით, არ შეიძლება ორი მინისტრი იყოს ერთი და იმავე დროს ერთი კანტონიდან. ამ ფსიქოლოგიურ ნიადაგზე, შეუძლებელი გახდა პრეზიდენტობის შემოღება. პრეზიდენტი ერთი კაცია, ის უსათუოდ იქნებოდა ერთი რომელიმე კანტონიდან, ამ გარემოებას შეძლო შეექმნა განსაკუთრებული უპირატესობა ამ კანტონისა და გადაეხინჯა იმისკენ პოლიტიკური ჰეგემონია, ამიტომ უკეთესად ცნეს სულ გაუქმებინათ პრეზიდენტობა.”³²² გიორგი გვაზავა ასახელებს მეორე მიზეზს და ეს არის შვეიცარიის საერთაშორისო მდგომარეობა, რომელიც მის ნეიტრალობაში გამოხატებოდა. 1815 წელს შვეიცარიის სახელმწიფო ცნობილ იქნა ნეიტრალურ სახელმწიფოდ, *“გარეგანი საშიშროება არ მოელოდა და**

³¹⁵ გვაზავა გ. დასახ. ნაშრ; 1920 წელი; გვ. 54-55;

³¹⁶ შვეიცარია ადრე კონფედერაციის სტატუსით სარგებლობდა, შვეიცარიის 1874 წლის კონსტიტუციაში შვეიცარიის სახელმწიფო აღიარებულია, როგორც *“კონფედერაცია,”* თუმცა ის სინამდვილეში კონფედერაციული სახელმწიფო არ ყოფილა.

³¹⁷ გვაზავა გ. დანაწილება ხელმწიფებისა, სდკ-ს 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომა, გაზეთი *“საქართველო,”* 1920 წელი, 4 დეკემბერი;

³¹⁸ შვეიცარია აერთიანებდა 19 სრულ კანტონს და 6 ნახევარ კანტონს, სულ იყო 26 კანტონი. კანტონები სარგებლობდნენ, კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში, სრული თავისუფლებითა და სუვერენობით, წარმოადგენდნენ სახელმწიფოებრივ წარმონაქმნებს, რომლებიც არ ახორციელებდნენ საერთაშორისო პოლიტიკას, ომისა და ზავის საკითხებს, კანტონის დაქვემდებარებაში არ შედიოდა ჯარი და სხვა. ზემოთ ჩამოთვლილი უფლებები შედიოდა კონფედერაციის მართვა-გამგეობის ქვეშ. კანტონები თავიანთ ავტონომიურ ფუნქციებს მათ მიერ მიღებული კონსტიტუციის საფუძველზე ახორციელებდნენ. კანტონალური კონსტიტუციები უნდა ყოფილიყვნენ კონფედერაციის კონსტიტუციის შესაბამისი.

³¹⁹ ვინაიდან შვეიცარიაში არსებობდა გერმანული, ფრანგული და იტალიური კანტონები, შესაბამისად, კონფედერაციის ოფიციალურ ენად ითვლებოდა გერმანული, ფრანგული და იტალიური ენები, რომლებიც სავალდებულო ენებად ითვლებოდნენ ყოველ დაწესებულებაში;

³²⁰ იხ. KBC, T. 2, M. 1936 r. CT. 457;

³²¹ იხ. KBC, T. 2, M. 1936 r. CT. 459;

³²² გვაზავა გ. დანაწილება ხელმწიფებისა, სდკ-ს 1920 წლის 24 ნოემბრის სხდომა, გაზეთი *“საქართველო,”* 1920 წელი, 4 დეკემბერი;

ამიტომ აღმასრულებელი ხელისუფლების სისუსტე და არამთლიანობა დიდ უბედურებას არ წარმოადგენდა.”³²³

გვაზავას აზრით, საქართველოს გეოგრაფიული მდებარეობა მოითხოვდა ძლიერ აღმასრულებელ ხელისუფლებას პრეზიდენტთან ერთად. შვეიცარია კი იმყოფება ისეთ გეოპოლიტიკურ სივრცეში, რომელსაც მეზობლად ჰყავს საფრანგეთი, გერმანია და იტალია. გეოპოლიტიკური თვალსაზრისით საქართველო შვეიცარიისაგან განსხვავებით იმყოფება რთულ ვითარებაში: “შვეიცარიას არავინ ეხლება და არავინ ემუქრება წაღვეკით და განადგურებით. საქართველო კი ჰდევს მსოფლიო გზაზე, რუსეთი, სპარსეთი და ცენტრალური აზია მას ბუნებრივად აწვება და შეიძლება გადაჰკლავოს იგი. ჩვენი საერთაშორისო მდგომარეობა სულ სხვაა, ვიდრე შვეიცარიისა. ამიტომ აღმასრულებელი ხელისუფლება ჩვენში უნდა მოეწყოს სულ სხვანაირად, ისე, როგორც არის ყველგან, ყოველ სახელმწიფოში, გარდა შვეიცარიისა. ჩვენთვის აუცილებელია პრეზიდენტი რესპუბლიკისა, ჩვენში აღმასრულებელი ხელისუფლება უნდა იყოს მთლიანი, თაოსანი, მუდამ ფხიზელი და ენერგიული.”³²⁴ გვაზავას აზრით, კონსტიტუციურად უნდა ყოფილიყო მთავრობა, რომელსაც წარმოადგენდა ხალხის მიერ არჩეული პრეზიდენტი და პასუხისმგებელი მინისტრები.³²⁵ გიორგი გვაზავა შვეიცარიაში პრეზიდენტის თანამდებობის არარსებობას კანტონების ურთიერთქმედობითა და საერთაშორისო მდგომარეობით ასაბუთებდა. “ჩვენი მდგომარეობა სულ სხვანაირია, ჩვენ უნდა ვაწარმოვოთ ფხიზელი საგარეო პოლიტიკა, ამისთვის კი საჭიროა ისეთი კაცი, რომელიც აღჭურვილი იქნება საგანგებო უფლებებით, მე არ შეგეხები მის კომპეტენციას. ჯერ მივიღოთ პრინციპიალურად ასეთი ფუნქციის არსებობა, მისი კომპეტენციის განსაზღვრა შეიძლება შემდეგ.”³²⁶

გიორგი გვაზავას მართებულად არ მიაჩნდა უმრავლესობის შეხედულება, რომ თითქოს პრეზიდენტი იყო მეფის ლანდი და ის საფრთხეს უქმნიდა ეროვნულ თავისუფლებას.³²⁷ გვაზავას აზრით, იმ ქვეყნებში, სადაც კონსტიტუციის პროექტი მუშავდებოდა, მმართველობის ფორმის შერჩევის პროცესში პროექტის ავტორები არჩევანში თავისუფლები იყვნენ, მიუხედავად ამისა, ისინი მაინც პრეზიდენტურ სისტემაზე შეჩერდნენ, მაშასადამე ეს ყოფილა ეროვნული აუცილებლობის შედეგი, აუცილებელი ფუნქცია. ჩეხოსლოვაკიას რომელი მეფე ყავდა, მაგრამ პრეზიდენტი აირჩიეს 14 წლით.³²⁸ პოლონეთში მიღებულ იქნა საპრეზიდენტო სისტემა, რომელსაც მხარი დაუჭირა ყველა პარტიამ, მხოლოდ უკიდურესმა მემარცხენეებმა შემოიტანეს შესწორება, რომ პრეზიდენტის მაგივრად ყოფილიყო “რესპუბლიკის მეთაური.”³²⁹ გვაზავა არ ყოფილა წინააღმდეგი, რომ კონსტიტუციის პროექტში პრეზიდენტის სახელი შეცვლილიყო და მას დარქმეოდა სხვა სახელი, კერძოდ მეთაური.

³²³ გვაზავა ვ. დანაწილება ხელმწიფებისა, სდკ-ს 1920 წლის 24 ნოემბრის სხდომა, გაზეთი “საქართველო,” 1920 წელი, 4 დეკემბერი;

³²⁴ იქვე;

³²⁵ გვაზავა ვ. გარანტია თავისუფლებისა, სდკ-ს 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომა, გაზეთი “საქართველო,” 1920 წელი, 5 ქრისტეშობისთვე;

³²⁶ სდკ-ს 1920 წლის 17 დეკემბრის სხდომა, გაზ. “სს,” 1920 წელი, 21 დეკემბერი;

³²⁷ იქვე;

³²⁸ იქვე;

³²⁹ იქვე;

§ 3.4.1. კონცეპტუალური ხედვა პრეზიდენტის არჩევასა და საპრეზიდენტო ვადაზე

ეროვნულ-დემოკრატიულ ფრაქციაში მიიხნევენ, რომ პრეზიდენტი უნდა აერჩია ხალხს.³³⁰ ვასილ წერეთელი მიუთითებდა: *“გვიქრობ, სჯობს, საქართველოს პრეზიდენტი ხალხის მიერ იქნეს არჩეული. დაე, ხალხს ჰყავდეს წარმომადგენლად ის, ვისაც ენდობა. დეე, ამ მეტად პასუხსაგებ საქმეში ხალხმა თავისი სიტყვა პირდაპირ სთქვას, თავისი ნება პირდაპირ ხმის მიცემით განახორციელოს. დეე, პარტიები ამ საქმეში მაინც ნუ გადაელობებიან წინ. დაუთმონ ხალხს, რომელსაც პიროვნება უფრო სწამს, ვიდრე პარტიული დოკუმები.”*³³¹ ზოგიერთი კონსტიტუციით პრეზიდენტს ირჩევდა ხალხი უშუალოდ ან პარლამენტი.³³²

იმ რესპუბლიკებში, სადაც გატარებული იყო ხელისუფლების განაწილება, მიღებული იყო პრეზიდენტის არჩევა პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე ხალხის მიერ, ხოლო საპარლამენტო რეჟიმებში, სადაც ადგილი არ ჰქონდა ხელისუფლების განაწილებას, პრეზიდენტი აირჩეოდა უშუალოდ სახალხო წარმომადგენლების მიერ. ვეთახებით პროფ. ჰანეკის შეხედულებას იმასთან დაკავშირებით, რომ წარმომადგენლობითი კრების მიერ სახელმწიფოს მეთაურის არჩევნები ეწინააღმდეგება ხელისუფლების განაწილების პრინციპს, ვინაიდან *“ასეთი არჩევნები ქმნიან საკანონმდებლო ხელისუფლებისაგან აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოკიდებულებას: იგივე წესი, რომელიც გვიჩვენებს ხელისუფლების სხვა და სხვა დარგის განაწილების სწორობას, გვასწავლის აგრეთვე, რომ ეს განაწილება უნდა მოეწიოს ისე, რომ ერთი ხელისუფლება მეორისაგან დამოუკიდებელი იყო.”*³³³ თუმცა ჩვენ ვიცით მაგალითები საპარლამენტო რეჟიმებიდან, როდესაც სახელმწიფოს მეთაურს – პრეზიდენტს ირჩევდა უშუალოდ ხალხი. ვაიმარის კონსტიტუციის 41-ე მუხლის მიხედვით, გერმანიის რესპუბლიკის პრეზიდენტს ირჩევდა³³⁴ *“მთელი გერმანიის ხალხი.”*³³⁵ პრეზიდენტობის კანდიდატი უნდა ყოფილიყო გერმანელი 35 წლის ასაკიდან (მუხლი 41).³³⁶ გერმანიაში პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადა იყო 7 წელი (მუხლი 43).³³⁷ დასაშვები იყო ზედიზედ ორჯერ ერთი და იგივე პირის არჩევა პრეზიდენტის თანამდებობაზე (მუხლი 43).³³⁸ ჩეხოსლოვაკიაში პრეზიდენტის არჩევის უფლება ხალხს არ ჰქონდა. კონსტიტუციის 56-ე მუხლის თანახმად,

³³⁰ სდკ-ს 1920 წლის 17 დეკემბრის სხდომა, გაზ. “სს,” 1920 წელი, 21 დეკემბერი;

³³¹ გაზეთი “საქართველო,” 1920 წელი, 30 იანვარი

³³² საპარლამენტო რეჟიმებში, როგორც წესი, პრეზიდენტი აირჩევა უშუალოდ საკანონმდებლო ორგანოს მიერ, მაგრამ ამ ზოგადი წესიდან არის გამონაკლისი, როდესაც პრეზიდენტს ირჩევს ხალხი პირდაპირ, მაგრამ ეს სრულებითაც არ არღვევს საპარლამენტო მმართველობის არსებით კონსტრუქციას.

³³³ *ჰანეკი ი.* დასახ. ნაშრ. გაზეთი “სრ,” 1919 წ.; 28 სექტემბერი;

³³⁴ *Ferfassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919, Leipzig, 1919, გვ. 15;*

³³⁵ გერმანიის სოციალ-დემოკრატიულ პარტიას ჰქონია ინიციატივა, რომ შეეცვალათ კონსტიტუციის 41 მუხლი, ცვლილება ითვალისწინებდა გერმანიის ხალხისათვის ამ საარჩევნო უფლების ჩამორთმევას. გერმანიის პრეზიდენტი უნდა აერჩია რაიხსტაგს.

³³⁶ *Ferfassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919, Leipzig, 1919, გვ. 15;*

³³⁷ იქვე, გვ. 16

³³⁸ იქვე;

რესპუბლიკის პრეზიდენტს ირჩევდა სახალხო კრება.³³⁹ პრეზიდენტი უნდა ყოფილიყო მხოლოდ ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის მოქალაქე 35 წლის ასაკიდან (§ 56, 2).³⁴⁰ მას ირჩევდა პარლამენტის ორივე პალატა – დეპუტატთა სეიმი და სენატი (§ 57, 1)³⁴¹ შვიდი წლის ვადით (§ 58, 2).³⁴² კონსტიტუციით იკრძალებოდა პრეზიდენტის ზედიზედ ორჯერ არჩევა (§ 58, 4).³⁴³ შვეიცარიის კონსტიტუციის მიხედვით, კონფედერაციის პრეზიდენტსა და ფედერალური საბჭოს (მთავრობის) ვიცე-პრეზიდენტს ყოველწლიურად ირჩევდა ფედერალური კრება საბჭოს წევრებიდან ერთი წლის ვადით (მუხლი 98).³⁴⁴ საფრანგეთის საპარლამენტო რესპუბლიკაში, პრეზიდენტს ირჩევდა ორივე პალატის შეერთებული ნაციონალური კრება. პრეზიდენტის ზედიზედ ორჯერ გამწესება კონსტიტუციით დასაშვები იყო.³⁴⁵

**§ 3.4.2. საქართველოს კონსტიტუციის პროექტში
შესატანი ცვლილებები**

ეროვნულ-დემოკრატიული ფრაქციის მიერ წარდგენილი კონსტიტუციის პროექტში შესატანი ცვლილებები ითვალისწინებდა 75-ე მუხლის შესწორებას. ამ მუხლის მიხედვით, მთავრობას ყავდა თავმჯდომარე, რომელიც იმავე დროს იყო რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენელი.³⁴⁶ ცვლილებების პროექტით, აღნიშნული მუხლის რედაქცია უნდა ჩამოყალიბებულიყო შემდეგნაირად: *“რესპუბლიკის პრეზიდენტს ირჩევს ხალხი ხუთი წლის ვადით. ის უნდა იყოს საქართველოს მკვიდრი მოქალაქე და შესრულებული უნდა ჰქონდეს არანაკლებ 40 წლისა.”*³⁴⁷ პროექტის 74-ე მუხლი შემდეგ რედაქციას ითვალისწინებდა: *“აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის რესპუბლიკის მთავრობას. რესპუბლიკის მთავრობას შეადგენენ: ა) პრეზიდენტი რესპუბლიკისა და ბ) პასუხისმგებელი მინისტრები.”*³⁴⁸ ეროვნულ-დემოკრატიული ფრაქციის ამ შესწორებით, პრეზიდენტი არ იყო ცალკე მდგომი თანამდებობის პირი, იგი მთავრობის შემადგენლობაში შედიოდა, მმართველობის ამგვარი მოდელი შვეიცარიის აღმასრულებელი ხელისუფლების მოწყობის მსგავსი იყო, როდესაც მთავრობის შემადგენლობიდან ფედერალური კრება ერთი წლის ვადით ირჩევდა კონფედერაციის პრეზიდენტს, რომელიც იმავედროულად იყო ფედერალური მთავრობის თავმჯდომარე და საგარეო საქმეთა მინისტრი.³⁴⁹ განსხვავება ის იყო, რომ შვეიცარიული მოდელი არ ცნობდა მინისტრების პასუხისმგებლობის პრინციპს. თუმცა გაურკვეველია “პასუხისმგებლობაში” რას გულისხმობდნენ დემოკრატები:

³³⁹ La Constitution de la Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, გვ. 33;
³⁴⁰ იქვე; გვ. 33;
³⁴¹ იქვე;
³⁴² იქვე;
³⁴³ იქვე; გვ. 34;
³⁴⁴ იხ. Швейцарская Федеральная Конституция; М. 1917 г. Ст. 24;
³⁴⁵ Louis Blanc, Histoire la Constitution du 25 Fevrier 1875, Paris, 1882 (Loi du 25 feurier 1875 sur l’organisation des Pouvoirs publics), გვ. 246-250;
³⁴⁶ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფ; 1920 წ; გვ. 22;
³⁴⁷ სეა, ფონდი. 1833, საქმე. 191, ფურცელი. 36;
³⁴⁸ იქვე, ფურცელი 36;
³⁴⁹ საყვარელიძე პ. გაზეთი “სრ,” 1920 წელი, 3 თებერვალი;

პასუხისმგებლობას პრეზიდენტის თუ პარლამენტის წინაშე? შეიძლება ითქვას, რომ დემოკრატიების პროექტით, საქართველო უნდა ყოფილიყო საპარლამენტო რესპუბლიკა პრეზიდენტის თანამდებობასთან ერთად.

ეროვნულ-დემოკრატიული ფრაქციის მიერ წარმოდგენილი შესწორება ითვალისწინებდა პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადებას პარლამენტის წინაშე. ეს შესწორება გერმანიის კონსტიტუციიდან ჰქონდათ აღებული. კონსტიტუცია პირდაპირ აღიარებს, რომ *“თანამდებობის მიღებისას რესპუბლიკის პრეზიდენტი სდებს რაიხსტაგის წინაშე ფიცს.”*³⁵⁰ ცვლილება უნდა შეხებოდა, ასევე, კონსტიტუციის პროექტის 77-ე მუხლს,³⁵¹ რომელიც გულისხმობდა მინისტრების მოწვევას მთავრობის თავმჯდომარის მიერ იმ მოქალაქეთაგან, რომელთაც პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვთ.³⁵² შესწორება შემდგომში უნდა ყოფილიყო: *“მინისტრ-თავმჯდომარეს და მისი წინადადებით – დანარჩენ მინისტრებს იწვევს და ითხოვს პრეზიდენტი რესპუბლიკისა...”*³⁵³ ეს შესწორებაც დემოკრატებმა გერმანიის კონსტიტუციის 53-ე მუხლიდან გადმოიღეს: *“კანცლერს და – მისი წინადადებით – მინისტრებს ნიშნავს და ითხოვს პრეზიდენტი.”*³⁵⁴ მსგავსი უფლებები ჰქონდა ჩეხოსლოვაკიის პრეზიდენტსაც კონსტიტუციით. 70-ე მუხლში წერია: *“მთავრობის თავმჯდომარეს და მის წევრებს ნიშნავს და ითხოვს რესპუბლიკის პრეზიდენტი.”*³⁵⁵ პრეზიდენტი, შესწორების პროექტის მიხედვით, მოიწვევდა და დაითხოვდა პრემიერ-მინისტრს და მთავრობის დანარჩენ წევრებს.³⁵⁶ ეროვნულ-დემოკრატების აზრით, საქართველოში უნდა დამკვიდრებულიყო საპარლამენტო მმართველობა, ანუ მთავრობას შეადგენდნენ პრეზიდენტი და, რაც მთავარია, *“პასუხისმგებელი მინისტრები.”* გარდა ამისა, მინისტრებს დაითხოვდა, ასევე პრეზიდენტიც, რაც გულისხმობდა დუალისტურ მოდელს, დუალისტური პარლამენტარიზმი მიღებული იყო, მაგალითად, გერმანიის კონსტიტუციით. ეროვნულ-დემოკრატი ვასილ წერეთელი მხარს უჭერდა მინისტრების პასუხისმგებლობას პარლამენტის წინაშე.³⁵⁷ იგი ამბობდა, რომ *“ჩრდ. ამერიკაში მინისტრები პრეზიდენტის წინაშე არიან*

³⁵⁰ *Ferfassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919, Leipzig, 1919, გვ. 15;* ეს შესწორებაც ეროვნულ-დემოკრატებს გერმანიის კონსტიტუციიდან ჰქონდათ აღებული. ფიცის ტექსტი ასეთი შინაარსის უნდა ყოფილიყო: *“უფიცავ ჩემი ძალ-ღონე შევწირო საქართველოს კეთილდღეობას, წარმატო სარგებელი, ვნება ავაცილო, დავიცვა კონსტიტუცია და კანონები, სინდისიერად ავასრულო ჩემი მოვალეობა და სამართლიანობა გამოვიჩინო თვითუელის მიმართ”* (სეა, სდკ-ს მასალები, ფონდი 1833, საქმე 191, ფურც; 37). ზედმიწევნით ანალოგიურია გერმანიის კონსტიტუციის 42-ე მუხლის იმნაიშვილისეული ქართული თარგმანი: *“უფიცავ ჩემი ძალღონე შევწირო გერმანიის ხალხის კეთილდღეობას, წავრმატო მისი სარგებელი, ვნება ავაცილო, დავიცვა კონსტიტუცია და კანონები რესპუბლიკისა, სინდისიერად ავასრულო ჩემი მოვალეობანი და სამართლიანობა გამოვიჩინო თვითუელის მიმართ”* (გერმანიის 1919 წლის 11 აგვისტოს კონსტიტუცია, 1920 წ.; თბ; გვ. 18);

³⁵¹ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფ; 1920 წ.; გვ. 22;

³⁵² იქვე;

³⁵³ სეა, ფონდი. 1833, საქმე. 191, ფურცელი. 36;

³⁵⁴ *Ferfassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919, Leipzig, 1919, გვ. 18;*

³⁵⁵ *La Constitution de la Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, გვ. 36;*

³⁵⁶ სეა, ფონდი. 1833, საქმე. 191, ფურც. 36

³⁵⁷ მოსაზრებები კონსტიტუციის პროექტზე, გაზ. “საქართველო,” 1920 წელი, 24 იანვარი;

პასუხისმგებელი და არა პარლამენტის წინაშე. ეს წესი კი საკმაოდ დემოკრატიული არ არის.”³⁵⁸

§ 3.4.3. კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი

ეროვნულ-დემოკრატები სხდომებზე მოითხოვდნენ კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის შემოღებას.³⁵⁹ მათი აზრით, კონტრასიგნაცია პრეზიდენტს არ მისცემდა ხელისუფლების ბოროტად გამოყენების უფლებას და მის მიერ გამოცემული არცერთი აქტი ძალაში არ შევიდოდა უფლებამოსილი პირის ხელისმოწერის გარეშე.

კონტრასიგნაცია პირველ რესპუბლიკაში მოქმედებდა გარკვეული თავისებურებით. საქმე იმაშია, რომ დამფუძნებელი კრების მიერ მიღებულ ნებისმიერ ნორმატიულ აქტს ხელს აწერდა მთავრობის თავმჯდომარე, რაც იშვიათი შემთხვევაა მსოფლიო კონსტიტუციური პრაქტიკისათვის. ეს, ერთის მხრივ, მიუთითებს კრების უზენაესობის შეზღუდვის მცდელობასა და მეორეს მხრივ, ხელისუფლების ორი შტოს, მთავრობისა და წარმომადგენლობითი ორგანოს მჭიდრო ურთიერთდამოკიდებულებაზე.

§ 3.4.3.1. კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის კონცეპტუალური და ნორმატიული მახასიათებლები პირველ რესპუბლიკაში

დამფუძნებელი კრების თავმჯდომარესთან ერთად კანონების, დეკრეტებისა და სხვა სახის საკანონმდებლო აქტების კონტრასიგნებას ახდენდა პრემიერ-მინისტრი. ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის 51-ე მუხლის მიხედვით, კანონს ხელს აწერდა პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრი და ის მინისტრი, რომელსაც მინდობილი ჰქონდა მისი აღსრულება.³⁶⁰ სდკ-ს ერთერთ სხდომაზე დაისვა კითხვა: *სავალდებულო არის თუ არა დამფუძნებელი კრების მიერ მიღებულ კანონს ხელი მოაწეროს მთავრობის თავმჯდომარემ?* დამფუძნებელი კრების აქტისათვის მთავრობის თავმჯდომარის ხელისმოწერა აუცილებელ საჭიროებად მიაჩნდა არსენიძეს, ვინაიდან ეს შექმნიდა მჭიდრო ურთიერთთანამშრომლობის საფუძვლებს ხელისუფლების ორგანოებს შორის. რაუდენ არსენიძე აღნიშნავდა, რომ *„დადგენილებებს, რომლებიც შეეხება მთავრობის მოქმედების დაფასებას, თავმჯდომარე ხელს არ მოაწერს, იქ კი, სადაც აღმასრულებელი ძალა ვალდებულია ესა თუ ის კანონი გაატაროს ცხოვრებაში, იქ ხელის მოწერა საჭიროა. ამ აქტს ის მნიშვნელობა კი არ აქვს თითქოს თავმჯდომარე იღებდეს მონაწილეობას კანონმდებლობაში, არა, ამ ხელის მოწერიდან გამომდინარეობს ის, რომ მთავრობის თავმჯდომარე ვალდებულია გაატაროს ის კანონი, რომელიც მიღებულია დამფუძნებელი კრების მიერ. ამას აგრეთვე დიდი მნიშვნელობა აქვს ხალხის თვალში, აქ ხალხი ნათლად ხედავს, რომ კანონი კრების გადაეცა მთავრობას სისრულეში მოსაყვანად, ხელის*

³⁵⁸ მოსაზრებები კონსტიტუციის პროექტზე, გაზ. “საქართველო,” 1920 წელი, 24 იანვარი;
³⁵⁹ კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის ევოლუციაზე იხილეთ *კვერენჩილაძის გ.* წერილი: კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი: ევროპული გამოცდილება და ქართული პერსპექტივები; http://www.parliament.ge/publicdebates/article_5.pdf;
³⁶⁰ La Constitution de la Republique Tchechoslovaque, Prague, 1920. გვ. 31;

მოწერა დაამტკიცებს, რომ დამფუძნებელი კრება და მთავრობა ერთსულოვნად მოქმედებენ.³⁶¹ თუმცა იესე ბარათაშვილმა და შალვა ნუცუბიძემ მოითხოვეს კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის გაუქმება. ბარათაშვილი გამოდის პარლამენტის უზენაესობის პრინციპიდან და მთავრობას მთლიანად დამოკიდებულს ხდის საკანონმდებლო ხელსუფლებაზე, ეს უკანასკნელი უსიტყვოდ უნდა დაემორჩილოს მის ნებას: „ჩვენი ფრაქციის აზრით მთავრობა მარტოკა არის აღმასრულებელი ძალა და როგორც ასეთმა, უნდა მიიღოს კანონი და ცხოვრებაში გაატაროს, იმისდა მიუხედავად მოსწონს თუ არ მოსწონს, ეთანხმება თუ არ ეთანხმება. ჩვენი აზრით, საჭიროება არ მოითხოვს, რომ კანონები ხელმოწერილი იყოს მთავრობის თავმჯდომარის მიერ.“³⁶² მსგავს პოზიციას ავითარებდა სოციალ-რევოლუციონერების სახელით შალვა ნუცუბიძე, მისი აზრით, კონტრასიგნაციის შემოღება ნიშნავდა პარლამენტის უზენაესობის უარყოფას, თუმცა, ამავე დროს აღიარებდა, ურთიერთჩაურევლობის პრინციპს: მთავრობა არის მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლება, რომელიც ადასრულებს კანონებს და არა კანონმდებელი ორგანო: „დამფუძნებელი კრება, როგორც ასეთი, არის დასაბამი და დასასრული, ის არის უზენაესი წარმომადგენელი ხალხისა და ამიტომ მხოლოდ და მხოლოდ დამფუძნებელი კრების თავმჯდომარეს უნდა ჰქონდეს უფლება, კანონების ხელის მოწერისა. დამფუძნებელი კრების მუშაობაში თანდათან გვეპარება ისეთი ელემენტები, რომელსაც მივყავართ დამფუძნებელი კრების სუვერენობის შეზღუდვისაკენ. ჩვენი მოვალეობაა გავავებინოთ ხალხს და შევაჩვიოთ ის იმ აზრს, მთავრობა არის აღმასრულებელი კანონის და არა კანონმდებელი. ყოველად მიუღებელია რომ მთავრობის თავმჯდომარე აწერდეს ხელს კანონებს და ამიტომ წინააღმდეგი ვართ ასეთი წესის.“³⁶³ სოციალ-დემოკრატების პოზიციას იზიარებდა პავლე საყვარელიძე. კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი უზრუნველყოფს მთავრობისა და საკანონმდებლო ორგანოს შეთანხმებულ საქმიანობას, ხელისმოწერა ადასტურებს იმას, რომ მთავრობა თანახმაა გამოქვეყნდეს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონები და, თავის მხრივ, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფალი, მზადაა განახორციელოს იგი ცხოვრებაში. ხელისუფლებებს შორის ასეთი დამოკიდებულება, საყვარელიძის აზრით, უზრუნველყოფდა პოლიტიკური კრიზისების თავიდან აცილებას: „ხალხმა იცის ერთი, იცის რომ ის სახელმწიფო დაღუპულია, რომლის კანონმდებელი ორგანო ერთს აცხადებს და მთავრობა მეორეს. ეს ქმნის კრიზისს, არევიანობას. სახელმწიფო არის მტკიცე, როცა ეს ორგანოები შეკავშირებულად მოქმედებენ. ჩვენი აზრით, ხელის მოწერა უკვე შექმნის, განამტკიცებს იმ აზრს და ხალხიც გაიგებს, რომ საქართველოში არავითარი კონფლიქტი, დაშლა ამ დიდი ორგანოსი არ არის. ხელმოწერა ვერ შეაჩერებს ძალაში შესვლას.“³⁶⁴

კრებამ მხედველობაში მიიღო სდკ-ს წარმომადგენელთა პოზიცია და მის საფუძველზე დაამტკიცა დადგენილება, რომლის თანახმად, ყოველ

³⁶¹ სდკ-ს 1919 წ.; 11 აპრილის სხდომა; სდკ-ს სტ. ანგარიშები, მე-9 სხდომა, 1919 წ.; გვ. 33;
³⁶² სდკ-ს 1919 წ.; 11 აპრილის სხდომა; სდკ-ს სტ. ანგარიშები, მე-9 სხდომა, 1919 წ.; გვ. 33;
³⁶³ სდკ-ს 1919 წ.; 11 აპრილის სხდომა; სდკ-ს სტ. ანგარიშები, მე-9 სხდომა, 1919 წ.; გვ. 36-37;
³⁶⁴ სდკ-ს 1919 წ.; 11 აპრილის სხდომა; სდკ-ს სტ. ანგარიშები, მე-9 სხდომა, 1919 წ.; გვ. 40;

დადგენილებას, დეკრეტს თუ კანონს ხელს მოაწერდა პრემიერ-მინისტრი, გარდა იმ დადგენილებებისა, რომლებიც ეხებოდნენ მცირე კომისიების არჩევას, სდკ-ს შიდაუწყებრივ საკითხებს. დადგენილების ეს დებულება აისახა სდკ-ს 1919 წლის 15 აპრილის წესში „*დამფუძნებელი კრების მიერ მიღებული კანონის, დეკრეტის და დადგენილების გამოქვეყნებისა*“.³⁶⁵ იგი პრემიერ-მინისტრს უფლებას აძლევდა ხელი მოეწერა სდკ-ს მიერ მიღებული ნებისმიერი ნორმატიული ხასიათის აქტისათვის, მაგრამ ხელმოუწერლობა ვერ შეაჩერებდა მის ძალაში შესვლას ან აღსრულებას. *შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში დამკვიდრდა არა სავალდებულო, არამედ ფაკულტატიური კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი.*

§ 3.4.3.2. ეროვნულ-დემოკრატიები და პრეზიდენტის აქტების კონტრასიგნაცია

მართვის რეჟიმების მიხედვით პრეზიდენტის უფლებები განსახავებული იყო. მაგალითად, ვაიმარის რესპუბლიკაში პრეზიდენტი მნიშვნელოვანი ძალაუფლებით სარგებლობდა, ხოლო შვეიცარიაში ეს უფლებამოსილება მონოცფუალური იყო. ეროვნულ-დემოკრატიები აკრიტიკებდნენ სოციალ-დემოკრატიების მოსაზრებებს პრეზიდენტის შესახებ, რომ, თითქოს პრეზიდენტი, თავისი უფლებების წყალობით, მოახდენდა ხელისუფლების უზურპაციას. გიორგი გვაზავა მოუწოდებდა ყველას ყურადღება მიექციათ პრეზიდენტის არსებითი შინაარსისათვის და შემდეგ გადაეწყვიტათ, საჭირო იყო თუ არა პრეზიდენტი.³⁶⁶ მისი აზრით, *“პრეზიდენტი მარტო დეკორაცია კი არ არის სახელმწიფოსი, იგი ასრულებს სახელმწიფოებრივ ფუნქციას. იგი აწარმოებს საერთაშორისო მოლაპარაკებას, ნიშნავს ყველა მოხელეს და ოფიცრებს, იგი უმთავრესი გამგეა ყველა შეიარაღებული ძალისა, იგი იწვევს პირველ მინისტრს კაბინეტის შესადგენად, მას აქვს შეწყალების უფლება და სხვა. ეს უფლება პრეზიდენტისა შეიძლება გაფართოებულ იქნას ან შემცირებულ – ეს სხვა საკითხია.”*³⁶⁷ გვაზავა კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების პროცესში ჩართულ სპეციალისტებს სთავაზობდა რამდენიმე ალტერნატიულ წინადადებას. იგი სვამდა კითხვას: *“რა სჯობია, რა არის უფრო მიზანშეწონილი და სასარგებლო ქვეყნისათვის – ის, რომ ყველა ზემოთხაზოთვლილი უფლება გადაეცეთ ერთ კაცს, როგორც ამერიკაშია, თუ ყველა ეს უფლება დაუტოვოთ ხალხის წარმომადგენლობას, როგორც ეს შვეიცარიაშია?”*³⁶⁸ იგი აღნიშნულ არცერთ მოდელს არ ემხრობოდა წმინდად, არც ამერიკულს და არც შვეიცარიულს, მაშასადამე, გამოსავალი იყო ერთი, რომელსაც იგი სთავაზობდა პროექტის ავტორებს: პრეზიდენტის თანამდებობა უნდა შემოეღოთ მხოლოდ ერთი პირობით – პრეზიდენტის მოქმედებას თან ახლდეს თანხმობა პასუხისმგებელი მინისტრისა.³⁶⁹ ისე, როგორც ეს მიღებული იყო საპარლამენტო მართვის სისტემებში, საფრანგეთში, გერმანიაში და სხვაგან.³⁷⁰ გიორგი გვაზავა დიდ იმედებს ამყარებდა მინისტრთა-

³⁶⁵ კმგკ, 1919 წელი; 12 მაისი; № 6; პირველი ნაწილი; გვ. 9;
³⁶⁶ გვაზავა გ. გაზეთი “საქართველო,” 1920 წელი, 29 დეკემბერი;
³⁶⁷ იქვე;
³⁶⁸ იქვე;
³⁶⁹ იქვე;
³⁷⁰ იქვე;

კაბინეტზე, რომელიც შეპოჭავდა პრეზიდენტს თავისი საქმიანობის დროს და არ მისცემდა შესაძლებლობას კონსტიტუციური უფლებებისთვის გადაემეტებინა. *“ამბობენ – როგორ მივცეთ პრეზიდენტს ამისთანა უფლებები, ვაი თუ გადატრიალება მოახდინოს და თავისთავი მეფედ გამოაცხადოსო. ვინც აგრე შიშობს, მას წარმოდგენაც კი არ აქვს კაბინეტურ სისტემაზე. ეს სისტემა მდგომარეობს სწორედ იმაში, რომ უკაბინეტოდ პრეზიდენტს არ შეუძლია არაფერი, სულ მცირე განკარგულების გაცემაც კი. ყოველი მისი ბრძანება უნდა იყოს ხელმოწერილი რომელიმე მინისტრის მიერ, რომელიც პასუხისმგებლობას იღებს თავის თავზე ამ ბრძანების შესახებ. პრეზიდენტს არ შეუძლია გადააყენოს ერთი მოხელე, ან გამოიწვიოს ერთი ჯარისკაცი, თუ მის ამისთანა განკარგულებას ხელს არ აწერს რომელიმე მინისტრი. მინისტრი კი, როგორც თვითოეული, ისე ყველა ერთად, პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე. აშკარაა თუ რაიმე უკანონობა ან უწესობა შენიშნა პარლამენტმა პრეზიდენტის მოქმედებაში, ის იმწამსვე უნდობლობას გამოუცხადებს და მთელი კაბინეტი უნდა გადადგეს. ვიმეორებ, პრეზიდენტს არ შეუძლია არაფერი უკაბინეტოდ, კაბინეტი კი პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე. აი სწორედ ეს არის საჭირო: პრეზიდენტი და პასუხისმგებელი მინისტრები.”³⁷¹ ამ სიტყვებიდან ჩანს, რომ პრეზიდენტის უზენაესობა და ძალაუფლება უნდა შეეზღუდა არა პარლამენტს, ან სხვა რომელიმე ორგანოს, არამედ მინისტრთა-კაბინეტს და მხოლოდ კონტრასიგნების უფლებამოსილების საშუალებით. გიორგი გვაზავა, როგორც ჩანს, ამ საკითხზე მსჯელობის დროს ხელმძღვანელობდა ევროპის კონსტიტუციებით, განსაკუთრებით საფრანგეთის, გერმანიისა და ჩეხოსლოვაკიის ძირითადი კანონებით, სადაც პრეზიდენტის მიერ მიღებულ ნებისმიერ სამართლებრივ აქტს ხელს აწერდა პრეზიდენტთან ერთად სათანადო მინისტრი, ზოგჯერ პრემიერ-მინისტრიც კი. საფრანგეთის პრეზიდენტის არც ერთ წერილობით აქტს არ ჰქონდა ძალა მინისტრის ხელმოწერლად და დაუდასტურებლად (მუხლი მე-3).³⁷² სწორედ ამის გამო საფრანგეთის მინისტრები პასუხისმგებელი იყვნენ არა მარტო თავისი მოქმედებისა და პოლიტიკის, არამედ პრეზიდენტის სახელმწიფოებრივი საქმიანობისა და აქტებისათვის, რომლებსაც გამოქვეყნების დროს მინისტრები ადასტურებდნენ ხელის მოწერით.³⁷³ გერმანიის კონსტიტუციის 50-ე მუხლი ამბობს: *“პრეზიდენტის ყველა ბრძანებანი და განკარგულებანი – ასეთები აგრეთვე სამხედრო სფეროშიაც – ძალაში შესვლისათვის საჭიროებენ კანცლერის ან რესპუბლიკის სათანადო მინისტრის ხელის მოწერას. ხელის მოწერა – თავის თავზე პასუხისმგებლობის მიღებაა.”³⁷⁴ ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის 68-ე მუხლით, პრეზიდენტის წერილობითი წინადადებები ძალაში შედიოდა მთავრობის პასუხისმგებელი წევრის მიერ ხელმოწერის შემთხვევაში.³⁷⁵**

სწორედ მინისტრის მიერ პრეზიდენტის აქტისათვის ხელისმოწერის ეს მეთოდი ესახებოდა გიორგი გვაზავას იმ ძირითად საშუალებად,

³⁷¹ გვაზავა ვ. პრეზიდენტი რესპუბლიკისა, გაზ. “საქართველო,” 1920 წ.; 29 დეკემბერი;

³⁷² Конституционный закон обь организации государственной власти 25 февраля 1875 г. Тексты Конституций, VI, Киевь; 1905 г. Ст. 29;

³⁷³ საყვარელიძე პ. გაზეთი “სრ,” 1920 წელი, 4 თებერვალი;

³⁷⁴ Ferfassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919, Leipzig, 1919, გვ. 18;

³⁷⁵ La Constitution de la Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, გვ. 36;

რომელიც ფრთებს უკვეცდა პრეზიდენტს და ამ უკანასკნელს არ აძლევდა უფლებას თვითნებურად ემოქმედა, რაც გამორიცხავდა ძალაუფლების პერსონიფიცირებას. პრეზიდენტსა და მინისტრებს შორის დასავლეთ ევროპაში დამკვიდრებული ეს კონსტიტუციური პრაქტიკა შესთავაზა მან კონსტიტუციის იმ ავტორებს, რომლებიც ყველაზე მეტად შეძრწუნებული იყვნენ პრეზიდენტის პიროვნებით, რომლებიც ყველაზე მეტად აკრიტიკებდნენ მას და, შეიძლება ითქვას, მისი ხსენებაც არ უნდოდათ. თუმცა სოციალ-დემოკრატიაში საერთოდ არ გაითვალისწინა ეროვნულ-დემოკრატიების შესწორებები პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღების შესახებ.

§ 3.4.4. არბუმენტები პრეზიდენტის ინსტიტუტის წინააღმდეგ

სოციალ-დემოკრატები პრეზიდენტს მონარქთან აიგივებდნენ. მათი აზრით, პრეზიდენტის ხელისუფლება გამომდინარეობს მონარქის (მეფის) ხელისუფლებიდან, საპრეზიდენტო სისტემა თავისი არსით ეწინააღმდეგება კოლეგიალიზმის პრინციპს მმართველობაში.

არბუმენტი I. რაჟდენ არსენიძე მიუთითებდა, რომ პრეზიდენტი იყო არჩეული მონარქი: *“რა გვაქვს საწინააღმდეგო არჩეული პრეზიდენტის? განა იგი აუცილებელი არ არის?”*³⁷⁶ უპირველეს ყოვლისა აღსანიშნავია, რომ არსენიძის აზრით, პრეზიდენტის უფლება წარმოსდგება მეფის უფლებისაგან, იქ სადაც მეფის ტახტი გაუქმებულია, ე. ი. მართვა-გამგეობის უფლება მემკვიდრეობით მამიდან შვილზე აღარ გადადის, მეფის მოვალეობას პრეზიდენტი ასრულებს. იგი არჩეული მეფეა.³⁷⁷ არსენიძე აგრძელებს პრეზიდენტის მეფესთან შედარებას და მიუთითებს: *“მისი (პრეზიდენტის) უფლებები და მოვალეობები მეტნაკლებია, ზოგან დიდია, ზოგან მცირე, ისე როგორც მეფის.”*³⁷⁸

არსენიძე პრეზიდენტსა და მეფეს შორის განსხვავებას ვერ ხედავს და ჩამოთვლის უფლებათა იმ ნუსხას, რომლითაც აღჭურვილი იყო ნებისმიერი მონარქი ევროპაში.³⁷⁹ ეს უფლებებია: აღმასრულებელი და სამხედრო ძალაუფლება, სახელმწიფოს უმაღლესი წარმომადგენლობა, ომისა და ზავის საკითხები და სხვა.³⁸⁰ *“ბოლოს და ბოლოს განსხვავება პრეზიდენტსა და მეფეს შორის მხოლოდ ისაა, რომ მეფის უფლება მუდმივია, მემკვიდრეობითია, პრეზიდენტის კი ვადიანი, დროებითი, მეფე ღვთისგან რჩეულია, პრეზიდენტი ხალხისგან.”*³⁸¹ როგორც ჩანს მის ამ შეხედულებაზე დიდი გავლენა იქონია დასავლეთ ევროპის კონსტიტუციურ თეორიაში მიღებულმა აზრმა, რომ *სახელმწიფოს*

³⁷⁶ არსენიძე რ. დასახ. ნაშრ. თბ; 1917 წ. გვ. 21;

³⁷⁷ იქვე;

³⁷⁸ იქვე;

³⁷⁹ მაგალითად, იაპონიის 1889 წლის კონსტიტუციით დიდი უფლებები ქონდა ქვეყნის იმპერატორს: იგი თავისი ნებასურვილის მიხედვით ნიშნავდა მინისტრებს, რომლებიც მის წინაშე იყვნენ მხოლოდ პასუხისმგებელი, იმპერატორის უფლებამოსილებაში შედიოდა პალატების მოწვევა, გადაღება თუ დათხოვნა, საკანონმდებლო ინიციატივა, კანონების დამტკიცება და უარყოფა, შეწყალების უფლება, ომის გამოცხადება, ზავის ჩამოგდება, სამხედრო ძალების ბრძანებლობა (იხ. იაპონიის 1889 წლის კონსტიტუცია <http://history.hanover.edu/texts/1889con.html>); მსგავსი ფუნქციებით იყო აღჭურვილი იტალიის, ბელგიის, პოლანდიის, ესპანეთის, ნორვეგიისა და სხვა სახელმწიფოების მეფეები.

³⁸⁰ არსენიძე რ. დასახ. ნაშრ. თბ; 1917 წ. გვ. 22;

³⁸¹ იქვე; გვ. 23

მონარქიული მეთაური მემკვიდრეობითია, მაშინ როცა დემოკრატიული მეთაური შეზღუდულია დროით ანუ ექვემდებარება არჩევნებს.³⁸² რაუდენ არსენიძე თეორიულად არ გამორიცხავდა, რომ პრეზიდენტი ყოფილიყო დიდ უფლებამოსილებას მოკლებული, მაგრამ პრაქტიკულად ასეთი პრეზიდენტის არსებობას, როგორც თვითონ აღნიშნავდა, აზრი არ ჰქონდა. ინგლისის მეფეზე ამბობდნენ: *“მეფე მეფობს, მაგრამ არ მართავს.”*³⁸³ გარდა პოლიტიკური ფაქტორებისა, არსენიძე მიუთითებდა იმ ნეგატიურ ეკონომიკურ შედეგებზე, რომელსაც გამოიწვევდა მომავალში პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღება. მისი აზრით, პრეზიდენტის არჩევნები მოითხოვდა დროისა და ენერჯის დაკარგვას, გარდა ამისა, პრეზიდენტი ხალხის უფლებას ორად გაყოფდა და ხალხის მიერ არჩეული ხალხს ბატონად მოეგლინებოდა. პრეზიდენტის სასახლეები, მეჯლისები და სხვა, ხალხის ჯიბეს დააწვება ტვირთად. არსენიძე ამბობდა, რომ პრეზიდენტის გარეშე რესპუბლიკის არსებობა შეიძლება და ასეთი რესპუბლიკის მაგალითად შვეიცარიას ასახელებდა, სადაც მართვა-გამგეობის საქმეებს მთელი ფედერალური საბჭო უძღვებოდა. *“ქვეყნის მართვა-გამგეობისათვის ეს სრულიად საკმარისია მიუხედავად იმისა, რომ ჩვენში დღეს გარეთ ომისა და შიგნით მოუწყობლობის გამო მდგომარეობა მეტად რთული და დახლართულია. ცხადია, თუ დღეს, ამ გარდამავალ ხანაში არაა საჭირო პრეზიდენტი, შემდეგში, როცა ცხოვრება ნორმალურ კალაპოტში ჩადგება, მით უმეტეს აღარ დაგვჭირდება ის... ჩვენ გვინდა რესპუბლიკა უპრეზიდენტო”*³⁸⁴

არბუშენტი II. პავლე საყვარელიძემ, როგორც აღინიშნა, 1918 წელს გამოცემულ წიგნში მხარი დაუჭირა პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღებას და მიაჩნდა, რომ მთავრობის არარსებობის დროს პრეზიდენტს უნდა გაეწია მისი მაგივრობა. თუმცა 1920 წლისათვის მან ეს შეხედულება შეიცვალა, იგი თანაგუნდელების პოზიციაზე დადგა და პრეზიდენტს მეფეს უწოდებდა. საყვარელიძე პრეზიდენტსა და მეფეს უფლებრივად ერთმანეთს ამსგავსებს და მათ შორის განსხვავებას ვერ ხედავს. მას საფრანგეთის საკონსტიტუციო კანონებით გათვალისწინებული პრეზიდენტი მეფედ მიაჩნია: *“უწინდელი მეფეები მეფობდნენ და განაგებდნენ...რაც შეეხება საფრანგეთის რესპუბლიკას, მისი პრეზიდენტი არც მეფობს და არც განაგებს. ცხადია, საფრანგეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტს შედარებით ნაკლები უფლება უპყრია ხელთ, ვიდრე ჩდ. ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტს, მაგრამ იგი ბევრ შემთხვევაში, განსაკუთრებით მართვა-გამგეობაში, პარლამენტარულ მეფეზე უფრო ძლიერი და გავლენიანია, იგი ასე ვთქვათ, შვიდ წლიანი მეფეა. პრეზიდენტს შეუძლია დიდი გავლენა მოახდინოს მთელი სახელმწიფოებრივი მექანიზმის მსგელობაზე და მრავალმხრივ შესცვალოს მთავრობის პოლიტიკის მიმართულება.”*³⁸⁵ საყვარელიძე შვეიცარიის პრეზიდენტის თანამდებობას უფრო საპატიოს უწოდებს, ვიდრე რეალურ თანამდებობას: *“შვეიცარიის პრეზიდენტის თანამდებობა უფრო საპატიოა, ვიდრე რაიმე განსაკუთრებული უფლების და უპირატესობის მატარებელი, როგორც ეს არის ამერიკის შეერთებულ*

³⁸² პაჩეკი ი. დასახ. ნაშრ. გაზეთი „სრ.“ 1919 წ.; 28 სექტემბერი;
³⁸³ საქარელი ნ. დასახ. ნაშრ. 1920 წ.; თბ. (ინგლისი), გვ. 4; იხ. გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 7 ივლისი (ინგლისის სახელმწიფოებრივი წყობილება);
³⁸⁴ არსენიძე რ. დასახ. ნაშრ. გვ. 25;
³⁸⁵ საყვარელიძე პ. დასახ. ნაშრ. 1918 წელი; გვ. 8-9;

შტატებში ან საფრანგეთში, სადაც პრეზიდენტები თავის ძალაუფლებით კონსტიტუციურ მეფეებს არ ჩამოუვარდებიან.”³⁸⁶

არბუშენტი III. სამსონ დადიანი მიუთითებდა, რომ პრეზიდენტი თავისი უფლებებით იგივე მეფე იყო.³⁸⁷ მისი აზრით, პრეზიდენტი არც საჭიროა და არც სასურველი. თუ პრეზიდენტს მოვცემთ იმ უფლებებს, რომლებზედაც აქ ილაპარაკა ედვ. წარმომადგენელმა, მაშინ ეს იქნება მეფე, თუ არ მივცემთ ამ უფლებებს, მაშინ იგი იქნება უბრალო საფრთხობელა, რომელიც სრულიად საჭირო არ იქნება სახელმწიფოსათვის.”³⁸⁸ იგი ეწინააღმდეგება პრეზიდენტის თანამდებობას, მიიჩნევს, რომ დემოკრატია შეუთავსებელია პრეზიდენტის ინსტიტუტთან, დაუშვებელია ხალხის სუვერენიტეტის პირობებში შემოღებულ იქნას პრეზიდენტის თანამდებობა: “იქ, სადაც ხალხის ბატონობა არის განმტკიცებული, ერთი პიროვნების სასწაულთ-მოქმედება არ უნდა გვწამდეს. ჩვენი ძლიერება არ უნდა იყოს დამოკიდებული ამ ერთ პიროვნებაზე.”³⁸⁹ იგი პრეზიდენტს მეფეს ამსგავსებს უფლებრივად: “პრეზიდენტი თავის უფლებებით იგივე მეფეა.”³⁹⁰ მისი აზრით, “პრეზიდენტი შექმნილია რევოლუციათა მიერ განადგურებულ მეფეთა სახისამებრ და მისი უფლებები ნამსხვრევებია მეფის უფლებისა. პრეზიდენტი ვრცელი თუ შემოკლებული უფლებებით სხვადასხვა რესპუბლიკებში წარმოადგენს ანაქრონიზმს და მომგონებელია ამ სახელმწიფოთა ძველა გადასული ტრადიციებისა.”³⁹¹

არბუშენტი IV. კონსტიტუციის პროექტის ავტორი კონსტანტინე ჯაფარიძე საპრეზიდენტო და მონარქიულ სისტემებს შროის განსხვავებას ვერ ხედავს და მიიჩნევს, რომ “პრეზიდენტური სისტემა არის შერბილებური მონარქიული პრინციპი.”³⁹² ჯაფარიძე აცხადებდა, რომ პრეზიდენტი იყო მონარქი, ცოტა ფერშეცვლილი: “ამ სისტემის ჩვენს დემოკრატიულ წესწყობილებაში გადმოტანა დაუშვებელია.”³⁹³ ჯაფარიძე შორს წავიდა და საპრეზიდენტო მართვის პრინციპების შემოღება დაუკავშირა ინგლისის მონარქის ხელისუფლებას, როდესაც ამერიკის კონსტიტუციის ავტორებმა შექმნეს პრეზიდენტის ინსტიტუტი, იხელმძღვანელებს ინგლისის მონარქის უფლებამოსილებებით. ჯაფარიძის აზრით, ხალხის მიერ არჩეული პრეზიდენტი სარგებლობს პარლამენტის მსგავსი ძალაუფლებით და იგი იმავე ძალას ეყრდნობა, რასაც პარლამენტი, ასეთი პრეზიდენტი კი საშიშია დემოკრატიული რესპუბლიკისათვის.³⁹⁴

არბუშენტი V. დროებითი მთავრობის წევრი აკაკი ჩხენკელი დემოკრატიის პირობებში პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღებას მიუღებლად მიიჩნევდა: “პრეზიდენტი ერთგვარი აჩრდილია მონარქისა. დემოკრატიას მართლაც არ სურს არც მონარქი და არც მისი აჩრდილი.”³⁹⁵

³⁸⁶ საყვარელიძე პ. გაზეთი “სრ,” 1920 წელი, 3 თებერვალი;
³⁸⁷ სდკ-ს 1920 წლის 8 დეკემბრის სხდომა, გაზეთი “სრ,” 1920 წელი, 10 დეკემბერი;
³⁸⁸ სდკ-ს 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომა, გაზ. “სს,” 1920 წელი, 18 იანვარი;
³⁸⁹ სდკ-ს 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომა; გაზ. “ერთობა,” 1920 წ.; 8 დეკემბერი;
³⁹⁰ იქვე;
³⁹¹ სდკ-ს 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომა; გაზ. “სს,” 1921 წ.; 16 იანვარი;
³⁹² სდკ-ს 1920 წლის 15 დეკემბრის სხდომა, გაზ. “ერთობა,” 1920 წელი, 18 დეკემბერი;
³⁹³ იქვე;
³⁹⁴ იქვე;
³⁹⁵ სდკ-ს 1920 წლის 19 დეკემბრის სხდომა, გაზ. “ერთობა,” 1920 წელი, 29 დეკემბერი;

არბუმიანი VI. პრეზიდენტის ინსტიტუტის თანმიმდევრულ მოწინააღმდეგედ გამოდიოდა დროებითი მთავრობის თავმჯდომარე ნოე რამიშვილი. სოციალ-დემოკრატების ყრილობაზე მან გაილაშქრა პრეზიდენტის ინსტიტუტის წინააღმდეგ. ჩხენკელი მიუთითებდა, რომ *“პრეზიდენტი, როგორც დამოუკიდებელი ინსტიტუტი, ჩვენთვის მიუღებელია. ჩვენი შესწორების დედააზრი სრულიად არ გულისხმობს პრეზიდენტს.”*³⁹⁶

§ 3.4.4.1 პრეზიდენტი და ვეტო-ს უფლება

პრეზიდენტისათვის ვეტოს უფლების მინიჭება პირველად ეროვნულ-დემოკრატებმა, კერძოდ კი გიორგი გვაზავამ წამოაყენა. ამ ინიციატივამ, ბუნებრივია, მხარდაჭერა ვერ ჰპოვა უმრავლესობაში. ამ საკითხს შეეხო 1917 წელს რაჟდენ არსენიძე, რომელსაც არ სურდა პრეზიდენტის მონაწილეობა საკანონმდებლო მუშაობაში. მისი აზრით, პრეზიდენტი აფერხებს საკანონმდებლო საქმიანობას: *“პრეზიდენტი ამტკიცებს კანონებს და ამით მონაწილე ხდება საკანონმდებლო მუშაობის. მის ნებადაურთველად ვერცერთი კანონი ძალაში ვერ შევა. და იგი სარგებლობს კიდევ ამ უფლებით და ხშირად დამტკიცებაზე უარს ამბობს.”*³⁹⁷ არსენიძემ მოიყვანა ამერიკის შეერთებული შტატების ერთერთი პრეზიდენტის გლოვეს კლიველენდის მაგალითი, როდესაც მან 301 კანონპროექტი უარყო და დაუბრუნა კონგრესს, რომელთაგან შემდგომ არცერთი არ მიღებულა. *“რამდენი შრომა, ენერჯია, დრო და ხარჯი დაიკარგა ამ კანონ-პროექტების შემუშავებაზე და პრეზიდენტმა ერთის კალმის მოხმით გააქარწყლა.”*³⁹⁸

საქართველოს პირველი კონსტიტუციის ავტორები, საკუთრივ სოციალ-დემოკრატები, სოციალ-რევოლუციონერები და სოციალ-ფედერალისტები გამოდიოდნენ სახალხო ხელისუფლების იდეიდან, რაც ნიშნავს მართვა-გამგეობის დემოკრატიზაციას. როგორც დისერტაციის ნაწილში აღინიშნა, ისინი, რასაკვირველია, პარლამენტს არ მიიჩნევდნენ უშეცდომო დაწესებულებად და აუცილებლად თვლიდნენ ისეთი სამართლებრივი ინსტიტუტის შემოღებას, რომელიც ამ შეცდომებს გამოასწორებდა და ასეთ ინსტიტუტად აღიარებდნენ რეფერენდუმსა და ინიციატივას და არა ვეტო-ს უფლებას, რომელიც, როგორც საპარლამენტო რესპუბლიკებში, ისე საპარლამენტო მონარქიებში, მიღებული იყო. სამსონ დადიანი ვეტო-ს უფლებას ანიჭებდა ხალხს, რეფერენდუმსა და ინიციატივას იგი განიხილავდა ერთგვარ გარანტიას იმისას, რომ პარლამენტს არ მიეღო კონსტიტუციის საწინააღმდეგო კანონები.³⁹⁹ ვიქტორ თევზაია მიუთითებდა: *“ვინც არის მომხრე პრეზიდენტისა, მან უნდა სთქვას, რომ “ვეტო”-ს უფლება უნდა ჰქონდეს პრეზიდენტს. მხოლოდ ის, ვინც ამბობს, რომ პრეზიდენტი საჭირო არ არის, ის იტყვის, რომ “ვეტო” საჭირო არ არის, მაგრამ ეს უფლება ვეტოსი უნდა ჰქონდეს არა ერთ რომელიმე პირს, არამედ ხალხს.”*⁴⁰⁰

³⁹⁶ სდპ-ის 1920 წლის 16 ივნისის ყრილობა; გაზეთი “ერთობა,” 1920 წ.; 20 ივნისი;

³⁹⁷ არსენიძე რ. დასახ. ნაშრ. თბ.; 1917 წ. გვ. 21;

³⁹⁸ იქვე, გვ. 22;

³⁹⁹ გაზეთი “სახალხო საქმე,” 1920 წელი, 4 დეკემბერი;

⁴⁰⁰ სდკ-ს 1920 წლის 8 დეკემბრის სხდომა, გაზ. “ერთობა,” 1920 წ.; 16 და 17 დეკემბერი;

სოციალ-დემოკრატების პოზიციისადმი ერთსულოვნებას ავლენდა კონსტიტუციის ერთერთი ავტორი კონსტანტინე ჯაფარიძე, რომლის აზრით, პრეზიდენტის ვეტო ეწინააღმდეგებოდა დემოკრატიზმის პრინციპებს. ვეტო ჯაფარიძისთვის აბსოლიტურად მიუღებელია, ვინაიდან იგი ამუხრუჭებს პარლამენტის ეფექტურ საქმიანობას: *“ამ უფლებით პრეზიდენტს შეუძლია პარლამენტის მუშაობა მეტად შეაფერხოს და ისეთი კანონი, რომელიც მას არ მოეწონება, - არ გაუშვას. პარლამენტის მუშაობას კონტროლი უნდა გაუწიოს ხალხმა რეფერენდუმის საშუალებით და არა პრეზიდენტმა “ვეტო“-ს საშუალებით.”*⁴⁰¹

ვეტო-ს თემას შეეხო აკაკი ჩხენკელი, რომელიც მთლიანად იზიარებდა თანაგუნდელთა პოზიციას: *“ვეტო თავისთავად არაა, შეიძლება ურიგო, ყოველ პარლამენტს მოუვა შეცდომა. მაგრამ აქაც დიდი განსხვავებაა ჩვენსა და დეპ. გვაზავას შორის. ჩვენ გვინდა ვეტო დაადოს თვით ხალხმა, თუ მას არ მოსწონს ესა თუ ის კანონი, ესა თუ ის ზომა, თვით ხალხმა უნდა ამოიღოს ხმა, ეცადოს გაასწოროს პარლამენტის შეცდომები, ამისთვის არსებობს ინიციატივის და რეფერენდუმის უფლება.”*⁴⁰²

§ 3.4.4.2. პრეზიდენტი, როგორც ხელისუფლების უზურპატორი

უმრავლესობა პრეზიდენტს განიხილავდა, როგორც ხელისუფლების უზურპატორს, რომელიც არ შეიძლება ყოფილიყო ჯარების მთავარსარდალი. რაუდენ არსენიძე ამგვარი უფლებამოსილებით აღჭურვილ პრეზიდენტს ეჭვის თვალით უყურებს და მას ხალხისათვის საშიშ მოვლენად აღიქვამს. *“პრეზიდენტი, ასე ვთქვათ, ხალხისგან ნდობით აღჭურვილია და მისი სახელით ლაპარაკობს განა არ შეუძლია ამ ნდობას დაეყრდნოს და ძალაუფლების სამუდამოდ შენარჩუნება მოისურვოს?”*⁴⁰³ მას ამ დებულების დასამტკიცებლად მოჰყავს საფრანგეთის 1848 წლის რევოლუციის მაგალითი, როდესაც ლუი მეცამე ნაპოლეონმა პრეზიდენტობა ხალხისგან მიიღო, მაგრამ სულ მცირე ხანში ჯარის დახმარებით მოახდინა კონტრრევოლუცია, გარეკა პარლამენტი და ხალხს იმპერატორად მოევლინა.

საფრანგეთში მონარქიული წყობილება 1871 წელს გააუქმეს, როცა ტახტიდან ჩამოაგდეს მეფე. სწორედ ამ რეალობის გათვალისწინებით სვამდა არსენიძე კითხვას: *“განა, სასურველი იქნება, რომ ჩვენც ასეთი შეცდომა გავიმეორროთ, და რომელიმე ავანტიურისტი თავზე დავისვათ?”*⁴⁰⁴ სოციალ-ფედერალისტი სამსონ დადიანი დაუშვებლად მიიჩნევდა პრეზიდენტისადმი ჯარის დაქვემდებარებას, ვინაიდან, მისი აზრით, *“ჯარი ისეთი იარაღია, ისეთი ძალა არის, რომ ადვილად შეიძლება მისი უზურპაციის მიზნით გამოყენება.”*⁴⁰⁵

ეროვნულ-დემოკრატების პოზიციის წინააღმდეგ გამოდიოდა სოციალ-დემოკრატი კონსტანტინე ჯაფარიძე, იგი მოითხოვდა, რომ ჯარი უნდა ყოფილიყო პარლამენტის გამგებლობაში, მისი აზრით, *“პრეზიდენტს*

⁴⁰¹ სდკ-ს 1920 წლის 15 დეკემბრის სხდომა, გაზ. “ერთობა,” 1920 წელი, 18 დეკემბერი;

⁴⁰² სდკ-ს 1920 წლის 19 დეკემბრის სხდომა, გაზ. “ერთობა,” 1920 წელი, 29 დეკემბერი;

⁴⁰³ არსენიძე რ. დასახ. ნაშრ. თბ; 1917 წ. გვ. 23;

⁴⁰⁴ არსენიძე რ. დასახ. ნაშრ. თბ; 1917 წელი, გვ. 24;

⁴⁰⁵ გაზეთი “სახალხო საქმე,” 1920 წელი, 4 დეკემბერი;

ჯარს ვერ ჩავაბარებთ. ჯარის ერთი პირის ხელში გადაცემა საშიშა რესპუბლიკისათვის.”⁴⁰⁶ ჯაფარიძემ მოიყვანა 1851 წლის საფრანგეთის მაგალითი, როდესაც არჩეულმა პრეზიდენტმა, ძალაუფლების ხელში აღებისთანავე, დახია კონსტიტუცია და დაითხოვა (გარეკა) პარლამენტი.⁴⁰⁷

§ 3.4.4.3. მონარქისა და პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა დელეგირება

კომისიაში კარგად იცოდნენ, რომ სახელმწიფოს მეთაურის გარეშე სახელმწიფოს არსებობა წარმოდგენელი იყო. მათ უნდა მოეძებნათ კოლეგიალურ და ერთპიროვნულ სისტემებს შორის კომპრომისი, სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციები უნდა შეეთავსებინა სახელმწიფოს რომელიმე თანამდებობის პირს. მაგრამ ჩვენ შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ეს არ ყოფილა ნამდვილად ქართული კონსტიტუციის ნოვაცია, ვინაიდან კლასიკურ საპარლამენტო რეჟიმებში პრემიერ-მინისტრი ინარჩუნებს თავის ძალაუფლებას მთავრობის შემადგენლობაზე, რაც გამოიხატება იმით, რომ მთავრობის მეთაურს შეუძლია ისარგებლოს სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი პრეროგატივებით.⁴⁰⁸

§ 3.4.4.3.1 “ავსტრიული მოდელი”

საკონსტიტუციო კომისიაში მიიხვედნენ, რომ ცალკე მდგომი სახელმწიფოს მეთაური მეტისმეტად საზიანო იქნებოდა სახელმწიფოსათვის. მეთაურის გარკვეული ფუნქციები პარლამენტის ან მთავრობის სისტემაში მაღალი თანამდებობის პირს უნდა შეეთავსებინა.

გამოითქვა მოსაზრება, რომ გადმოეღოთ ავსტრიული სისტემა, რომლის მიხედვით, პარლამენტის თავმჯდომარე იმავდროულად იყო პრეზიდენტი.⁴⁰⁹ თუმცა ვინც ამ კონცეფციას დაუპირისპირდა იყო პავლე საყვარელიძე. მისი აზრით, პარლამენტის თავმჯდომარისათვის ერთდროულად ორი განსხვავებული ფუნქციის განხორციელება შეუძლებელი იქნებოდა. იგი სოციალ-დემოკრატების 1920 წლის ყრილობაზე აღნიშნავდა: “პარლამენტის თავმჯდომარეს რომ პრეზიდენტის ფუნქციებიც დაეაკისროთ მას პოლიტიკის წარმოება მოუწევს და თუ რაიმე მინისტრების საწინააღმდეგო იქნება, ისინი ეტყვიან ხალხს, რომ ჩვენ კი არა, პარლამენტის თავმჯდომარის პოლიტიკა არის ესო. პარლამენტის თავმჯდომარე, კიდევც რომ შეთავსება დასაშვები იყოს, ვერ გასწვდება ორივე საქმეს. პრეზიდენტის უფლებები ჩვენ შეგვიძლია პირდაპირ ჩამოვთვალოთ. მაგ., მინისტრების დათხოვნა-მოწვევა, მოწვევა პარლამენტის საჭიროების დროს, არჩევნების გამოქვეყნება, დანიშვნა ელჩების, ყველა დიდი თანამდებობის პირის დანიშვნა, საგარეო პოლიტიკის წარმოება, სააღაყო წესების

⁴⁰⁶ სდკ-ს 1920 წლის 15 დეკემბრის სხდომა, გაზ. “ერთობა,” 1920 წელი, 18 დეკემბერი;
⁴⁰⁷ სდკ-ს 1920 წლის 7 მაისის სხდომაზე, რომელზეც განიხილეს კონსტიტუციის პროექტი, საბოლოოდ უარყვეს პრეზიდენტის ინსტიტუტი და მისი შემოღება არადემოკრატიულად იქნა მიჩნეული. დაადგინეს, რომ რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობა დაეკისრებოდა პარლამენტის თავმჯდომარეს. (გაზ. “ერთობა,” 1920 წელი, 8 მაისი).
⁴⁰⁸ ლოგო ფ. პარლამენტარიზმი, 2005 წ.; თბ. გვ. 93;
⁴⁰⁹ იხ. ავსტრიის 1920 წლის კონსტიტუცია: <http://www.verfassungen.de/at/oesterreich20.htm>;

გამოცხადება, შეწყალების უფლება.”⁴¹⁰ ყრილობაზე ავსტრიული მოდელის წინააღმდეგ გამოვიდა აკაკი ჩხენკელი.⁴¹¹ იდეა ამ მოდელის საქართველოში გადმოღების შესახებ, ყრილობის დელეგატებმა ერთხმად უარყვეს.

§ 3.4.4.3.2. “შვეიცარიული მოდელი”

პრეზიდენტის ინსტიტუტის უარყოფა არ ნიშნავდა მისი ფუნქციის უარყოფას. გამოითქვა მოსაზრება, რომ ფუნქციების ეს ნაწილი გადასცემოდა მთავრობის თავმჯდომარეს, როგორც ეს მიღებული იყო შვეიცარიის სისტემის პირობებში.

მთავრობის თავმჯდომარისათვის პრეზიდენტის ფუნქციების შეთავსებას მოითხოვდა ნოე ჟორდანი. მისი აზრით, პრეზიდენტი საჭირო იყო საქართველოსათვის, მაგრამ, ამავე დროს, ითავლისწინებდა იმ გარემოებას, რომ ერთპიროვნული ლიდერის ინსტიტუტი შეუთავსებელი იყო კოლექციური მმართველობისათვის. ჟორდანი საჭიროდ მიიჩნევდა მთავრობის თავმჯდომარის უპასუხისმგებლობას და მის თანამდებობაზე დარჩენას პოლიტიკური კრიზისების დროს, რომ ამით მიეღწიათ მთავრობის უწყვეტობისა და საქმიანობის ეფექტიანობისათვის. იგი დამფუძნებელი კრების სხდომაზე ამბობდა: *“პრეზიდენტი, განსაკუთრებით ჩვენთვის ძლიერ საჭიროა, მაგრამ რა ვაქნათ, რომ ეს არ ეგუება დემოკრატიზმს, ამიტომ ჩვენ ვფიქრობთ, რომ მისი უფლებებით უნდა იქნას აღჭურვილი თუ გინდ მთავრობის თავმჯდომარე, უკანასკნელს დაევალება რესპუბლიკის წარმომადგენლობა, დარჩეს თავის პოსტზე კაბინეტის კრიზისის დროს, რომ სახელმწიფოს მოუაროს, ეს დარაჯი იქნება მთავრობის თავმჯდომარე, რომელსაც უნდა ემორჩილებოდეს განსაკუთრებულ შემთხვევაში შეიარაღებული ძალა.”*⁴¹² იგივე პოზიციაზე იდგა მთავრობის წევრი აკაკი ჩხენკელი, რომელიც არ უარყოფდა პრეზიდენტის ფუნქციებს. მისი აზრით, *“პრეზიდენტის უარყოფა არ ნიშნავს თვით მისი ფუნქციების უარყოფას, განსხვავება იმაშია, რომ ამ ფუნქციებს ასრულებს მთავრობის თავმჯდომარე, უშუალოდ დაკავშირებული პარლამენტთან და პარლამენტის საშუალებით ხალხთან.”*⁴¹³ მთავრობის თავმჯდომარეს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებდა დეპუტატი ვიქტორ თევზაია, რომლის აზრით, იგი უნდა ყოფილიყო ქვეყნის უპირველესი დარაჯი: *“რა თქმა უნდა საჭიროა მუდმივი მეთვალყურეობა და ამ მეთვალყურედ უნდა იყოს მუდმივი პირი, რომელიც განსაზღვრული ვადით ირჩევა-მთავრობის თავმჯდომარე.”*⁴¹⁴ რაუდენ არსენიძემ მხარი დაუჭირა შვეიცარიის მოდელის შემოღებას მთავრობის თავმჯდომარისათვის გარკვეული უფლებების მინიჭების შესახებ: *“პარლამენტი ირჩევს იმას, ვინც გამოსახავს მისი პოლიტიკის ხაზს, ვინც ამ მთავარი ხაზის გამტარებელია. მაშასადამე, პარლამენტი აძლევს მთავარ პოლიტიკურ გეზს მთავრობას მისი თავმჯდომარის არჩევით და მთავრობის ეს თავმჯდომარე უნდა იყოს მორჩილი*

⁴¹⁰ სეა. ფონდი 1825; აღწერა 1; საქმე 129. ფურცელი 41;

⁴¹¹ სეა. ფონდი 1825; აღწერა 1; საქმე 129; ფურცელი 42;

⁴¹² სდკ-ს 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომა; გაზ. “საქართველო,” 1920 წელი, 4 დეკემბერი;

⁴¹³ სდკ-ს 1920 წლის 19 დეკემბრის სხდომა; გაზ. “ერთობა,” 1920 წელი, 29 დეკემბერი;

⁴¹⁴ სდკ-ს 1920 წლის 14 დეკემბრის სხდომა; გაზ. “ერთობა,” 1920 წელი, 16 დეკემბერი;

პარლამენტის ყოველი პოლიტიკური გადაწყვეტილებისა.⁴¹⁵ ზემოთ მითითებულ კონცეფციათა ანალიზი ცხადყოფს, რომ პროექტის ავტორებს სურდათ საქართველოს სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში გადმოეღოთ შვეიცარიის კონსტიტუციური პრაქტიკა. ფედერალური კავშირის, მთავრობის შემადგენლობიდან ერთი წლის ვადით არჩეული პრეზიდენტი იყო ერის აღმასრულებელი კომიტეტის თავმჯდომარე.⁴¹⁶ იგი მნიშვნელოვან როლს თამაშობდა სახელმწიფოებრივი ცერემონიების დროს. კონსტიტუციით მთავრობის ხელმძღვანელს “მთავრობის თავმჯდომარე” ერქვა, ხოლო, მოგვიანებით შეტანილი ცვლილებების საფუძველზე მას “პრეზიდენტი ეწოდა.” თუმცა ეს იყო ფორმალობა, ვინაიდან შვეიცარიაში მას არასდროს არ უსარგებლია პრეზიდენტის ტრადიციული უფლებებით. მდივანის აზრით, “დიდი განსხვავებაა შვეიცარიისა და ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტებს შორის. ამერიკის პრეზიდენტი არის თითქმის მთავარსარდალი ჯარებისა და ფლოტისა.”⁴¹⁷

პროექტის ავტორთა გადაწყვეტილებით, საქართველოში დემოკრატიული რესპუბლიკის სამწლიანი გამოცდილება დარჩა, რომელის მიხედვით, მთავრობის თავმჯდომარეს ენიჭებოდა სახელმწიფოს მეთაურის გარკვეული ფუნქციები. ახლა მთავარი იყო კონსტიტუციურად ეს პირი “მთავრობის თავმჯდომარე” იქნებოდა თუ “რესპუბლიკის თავმჯდომარე”, რომელსაც ითვალისწინებდა სოციალ-დემოკრატების მიერ წარმოდგენილი კონსტიტუციის პროექტის შესწორებები.⁴¹⁸

§ 3.4.4.3. “რესპუბლიკის თავმჯდომარე”

ყურადღებას იქცევს სოციალ-დემოკრატების შესწორებები კონსტიტუციის პროექტზე. შესწორება შეეხებოდა პროექტის მხოლოდ იმ ნაწილს, რომელიც განსაზღვრავდა აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციას. წარმოდგენილი ცვლილება გარკვეულწილად ქმნიდა ერთპიროვნული ლიდერის, სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტს “რესპუბლიკის თავმჯდომარის” სახით, იმ განსხვავებით, რომ იგი არ იყო დამოუკიდებელი პოლიტიკური ფიგურა და შედიოდა მთავრობის შემადგენლობაში.

ცვლილებები ითვალისწინებდა პროექტის 75-ე და 76-ე მუხლების შეცვლას, რომლებიც განსაზღვრავდნენ მთავრობის თავმჯდომარის, როგორც საერთაშორისო წარმომადგენლის სტატუსს და პარლამენტის მიერ მის არჩევას.⁴¹⁹ აღსანიშნავია, რომ “რესპუბლიკის თავმჯდომარის” ინსტიტუტის შემოღება გათვალისწინებული იყო უფრო ადრე, კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის (“აღმასრულებელი ხელისუფლება”) მე-2 პუნქტით, რომლის თანახმად, “რესპუბლიკის მთავრობას ჰყავს თავმჯდომარე, რომელიც იმავდროს არის თავმჯდომარე საქართველოს რესპუბლიკის.”⁴²⁰ შემოდგომ, უკვე ეს პუნქტი ამოღებულ იქნა პროექტის

⁴¹⁵ სდკ-ს 1920 წლის 17 დეკემბრის სხდომა; გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 24 დეკემბერი;
⁴¹⁶ მთავრობა და მისი პასუხისმგებლობა, გაზეთი “სს,” 1920 წელი, 17 დეკემბერი;
⁴¹⁷ მთავრობა და მისი პასუხისმგებლობა, გაზეთი “სს,” 1920 წელი, 17 დეკემბერი;
⁴¹⁸ კონსტიტუციის პროექტის შესწორებები; გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 20 ივნისი;
⁴¹⁹ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი; ტფილისი, 1920 წ. მაისი; გვ. 22;
⁴²⁰ კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი; იხ. სვა; ფონდი 1836; აღწ; 1; საქ; 420; ფურ; 48-49;

საბოლოო ვარიანტში, რომელიც კომისიამ გამოაქვეყნა. 1920 წელს სოციალ-დემოკრატები ისევ გამოვიდნენ “რესპუბლიკის თავმჯდომარის” თანამდებობის შემოღების იდეით. მათი ცვლილების თანახმად, მთავრობას უნდა ყოლოდა პარლამენტის მიერ ერთი წლით არჩეული თავმჯდომარე, რომელიც იმავე დროს უნდა ყოფილიყო რესპუბლიკის თავმჯდომარე.⁴²¹ ჩვენის აზრით, ეს სხვა არაფერია თუ არა პრეზიდენტის მსგავსი თანამდებობის შემოღების მცდელობა, მხოლოდ იმ განსხვავებით, რომ მას ეწოდება “რესპუბლიკის თავმჯდომარე” შეკვეცილი უფლებებით. ცვლილებებმა გამოიწვია რესპუბლიკის თავმჯდომარის მიმართ გარკვეული კონცეპტუალური ხედვის ჩამოყალიბება. პირველი ვინც ამ ინსტიტუტის შემოღების წინ აღუდგა, იყო დეპუტატი იმნაიშვილი. მას დაუშვებლად მიიჩნდა “რესპუბლიკის თავმჯდომარის” შემოღება, ვინაიდან, მისი აზრით, თავმჯდომარე შეიძლება ჰყავდეს მხოლოდ რომელიმე ორგანოს, კავშირს, რესპუბლიკას არ შეიძლება ყავდეს თავმჯდომარე.⁴²² იმნაიშვილი ამბობდა, რომ “რესპუბლიკის თავმჯდომარე იგივე პრეზიდენტია.”⁴²³

რესპუბლიკის თავმჯდომარის წინააღმდეგ გამოვიდა ნოე რამიშვილი და აკაკი ჩხენკელი. ეს უკანასკნელი მიიჩნევდა, რომ წარმოდგენილ შესწორებაში პრეზიდენტის სისტემაზე იყო და უპრეზიდენტოც, რომ ამ სისტემას არცერთი რომელიმე ქვეყნის მოდელი არ ედო საფუძვლად.⁴²⁴ დეპუტატ ნინიძეს შეუძლებლად მიიჩნდა, რომ კონსტიტუციაში ყოფილიყო ნაჩვენები “რესპუბლიკის თავმჯდომარე,” ვინაიდან, მისი აზრით, “ეს იგივე პრეზიდენტია.”⁴²⁵ პოლიტიკური კამათის შემდეგ უარყოფილ იქნა რესპუბლიკის თავმჯდომარის ინსტიტუტი. სოციალ-დემოკრატებმა 1920 წელს კომისიას წარუდგინეს ცვლილებების მეორე ვარიანტი, სადაც უარყოფილია “რესპუბლიკის თავმჯდომარის” თანამდებობა.⁴²⁶ ეს, ჩვენის აზრით, ლოგიკური გადაწყვეტილება იყო, ვინაიდან, ერთის მხრივ, რესპუბლიკის თავმჯდომარე, როგორც ასეთი, არცერთი მოდელისთვის არ იყო დამახასიათებელი და, მეორეს მხრივ, რა მნიშვნელობა ჰქონდა მის შემოღებას თუ იგი მთავრობის თავმჯდომარე იქნებოდა ერთდროულად და მთავრობის თავმჯდომარისაგან განსხვავებით სხვა ფუნქციებით ვერ ისარგებლებდა. ეს გამოიწვევდა ერთი თანამდებობის პირისათვის უსარგებლოდ ორი სახელის დარქმევას.

§ 3.4.4.3. მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილების კონსტიტუციური მახასიათებლები

პირველმა კონსტიტუციამ მონარქის და პრეზიდენტის გარკვეული უფლება გადასცა მთავრობის თავმჯდომარეს და ეს იყო საერთაშორისო წარმომადგენლობა, მთავრობის შემადგენლობის ფორმირება და განსაკუთრებულ შემთხვევებში შეიარაღებული ძალების გამოყვანა, აქედან გამომდინარე ჩვენ ვერ გავიზიარებთ დღეს გაბატონებულ

⁴²¹ კონსტიტუციის პროექტის შესწორებები; გაზ. “ერთობა,” 1920 წელი, 20 ივნისი;
⁴²² სცდპ-ს 1920 წლის 16 ივნისის მე-2 ყრილობა; გაზ. “ერთობა,” 1920 წელი, 20 ივნისი;
⁴²³ იქვე;
⁴²⁴ იქვე;
⁴²⁵ იქვე;
⁴²⁶ კონსტიტუციის პროექტის ცვლილებები; სეა. ფონდი 1833; საქ. 191; ფურც. 40;

შეხედულებას იმასთან დაკავშირებით, რომ პირველი კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობის თავმჯდომარე აღიჭურვა პრეზიდენტის უფლებებით. მთავრობის თავმჯდომარის არჩევის წესი და უფლებამოსილების ვადა შევიცარიული იყო, ხოლო თავმჯდომარის ზოგიერთი კონსტიტუციური უფლებამოსილება მონარქის ან პრეზიდენტის ფუნქციებიდან იქნა ნასესხები.

პრემიერი უნდა ყოფილიყო კონსტიტუციურად აღმასრულებელი ხელისუფლების კონსტრუქციაში მთავარი პოლიტიკური ფიგურა. პარლამენტარული მთავრობის პოლიტიკური მთლიანობა გამოიხატება პრემიერის პიროვნებაში, რომელიც აერთიანებს კაბინეტს, და წარმოადგენს პარლამენტარული სახელმწიფოს პოლიტიკის პასუხისმგებელ პირს.⁴²⁷ ქართული კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობის თავმჯდომარე უბრალოდ ასრულებს სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებს, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში გამოდის მთელი ერის წარმომადგენლის რანგში.⁴²⁸

კონსტიტუციაში მთლიანადაა ასახული დამფუძნებელი კრების 1919 წლის 30 დეკემბრის რეზოლუციის სულისკვეთება, რომლის მიხედვით, სანამ კონსტიტუციით იქნებოდეს განსაზღვრული მთავრობის თავმჯდომარის კომპეტენცია, მიენიჭოს მას განსაკუთრებული უფლებანი მართვა-გამგეობისა და კანონიერების დაცვის საქმეში.⁴²⁹

§ 3.4.4.3.5. მთავრობის თავმჯდომარის არჩევის წესი და უფლებამოსილების ვადა

პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა ჩაისახა და განვითარდა დიდ ბრიტანეთში, მოგვიანებით საფრანგეთში, ბელგიასა და ჰოლანდიაში. 1918 წლის შემდეგ დამყარებულ საპარლამენტო რეჟიმებში მაშინვე შემოიღეს პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტი.⁴³⁰ განსხვავებულ მოდელებში აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელს სხვადასხვა სახელწოდება აქვს: მაგალითად, გერმანიაში კანცლერი, შევიცარიაში კონფედერაციის თავმჯდომარე, დიდ ბრიტანეთში პრემიერ-მინისტრი. პირველმა კონსტიტუციამ პროექტში თავიდანვე განსაზღვრა “მთავრობის თავმჯდომარის” სახელწოდება, რომელიც პირველ რესპუბლიკაში იყო მიღებული.

საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის მიერ მთავრობის თავმჯდომარის უპირატესობის აღიარება არ გულისხმობდა იმას, რომ პრემიერის თანამდებობრივი უფლებამოსილება ან მოქმედების ვადა არ უნდა ყოფილიყო შეზღუდული კონსტიტუციურად. მთავრობის თავმჯდომარეს, უკვე, საკონსტიტუციო კომისია, როგორც პრეზიდენტს, ისე უყურებდა და ცდილობდა კონსტიტუციაში ჩაედო ისეთი მექანიზმები, რომლებიც შებოჭავდა მას კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში. სამსონ დადიანი მიიჩნევდა, რომ მთავრობის თავმჯდომარეს პროექტით დიდი ძალაუფლება ჰქონდა მინიჭებული: *“წვენი კონსტიტუციის პროექტით მთავრობის თავმჯდომარე ირჩევა განსხვავებული წესით და თუმცა 79-ე მუხლში ნათქვამია, რომ*

⁴²⁷ მდივანი ა. მთავრობა და მისი პასუხისმგებლობა, გაზ. “სს,” 1920 წ; 17 დეკემბერი;

⁴²⁸ Шацкий Б. Е. Конституция Грузии, глава II, “Слово,” 1920 г. 10 декабря;

⁴²⁹ გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი; 6 იანვარი;

⁴³⁰ ლოლო ფ. პარლამენტარიზმი, 2005 წ; თბ. გვ. 87-88;

არავითარი განსაკუთრებული უფლებანი მას არ აქვს, მაგრამ ფაქტობრივად მას ყველა პრეზიდენტებზედაც მეტი უფლება აქვს.”⁴³¹

კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის მე-3 პუნქტი ზოგადად საუბრობს მთავრობის თავმჯდომარის არჩევაზე პარლამენტის მიერ და არაფერს მის ვადაზე.⁴³² იგივეს იმეორებს კონსტიტუციის პროექტის 76-ე მუხლიც.⁴³³ მოგვიანებით სოციალ-დემოკრატების პირველი შესწორება ითვალისწინებდა მთავრობის თავმჯდომარის და რესპუბლიკის თავმჯდომარის არჩევას ერთი წლის ვადით,⁴³⁴ ხოლო მეორე შესწორება ერთი და იგივე პირის ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ არჩევას.⁴³⁵ მთავრობის თავმჯდომარის ერთწლიან ვადაზე თავისი შენიშვნები ჰქონდა გამოთქმული კარლ-კაუცკის, რომელიც იმ პერიოდში თბილისში იმყოფებოდა. მან კომისიას რჩევით მიმართა, რომ მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილების ვადა უფრო მეტი ყოფილიყო, რომ მას მოესწრო საქმის გაკეთება.⁴³⁶ ქართველი სოციალ-დემოკრატები ერთწლიანი ვადის განსაზღვრის დროს ითვალისწინებდნენ დემოკრატიზმის პრინციპებს, მათი აზრით, დაუშვებელი იყო მაღალი თანამდებობის პირის არჩევა ხანგრძლივი ვადით, რასაც შეიძლება გამოეწვია მის მიერ ხელისუფლების ბოროტად გამოყენება ან მისი უზურპირება. კაუცკის ამ შენიშვნამ მხარდაჭერა ვერ ჰპოვა კომისიაში. ნოე ჟორდანიას მითხვდა მთავრობის თავმჯდომარისათვის გარკვეული ვადის განსაზღვრას კონსტიტუციაში. თუმცა მას კონკრეტული ვადა არ დაუსახელებია. მისი აზრით, განსაკუთრებულ შემთხვევებში, ან მთავრობის არარსებობის დროს პრემიერი უნდა დარჩეს და შეითავსოს პრეზიდენტის და წარმომადგენლობის ფუნქცია.⁴³⁷ პრემიერის უფლებამოსილების ერთწლიან ვადას ემხრობოდა რაჟდენ არსენიძე. მისი აზრით, პრემიერის ხანგრძლივი ვადით არჩევა გამოიწვევდა პიროვნების კულტს: *“დემოკრატიაში უნდა წარმოშვას კოლექტიური ხელმძღვანელი; წინააღმდეგ შემთხვევაში დემოკრატია სუსტია. მთავრობის თავმჯდომარე აუცილებლად უნდა იცვლებოდეს.”*⁴³⁸

აღსანიშნავია, რომ ინგლისის საგარეო საქმეთა მინისტრს რამზუგი მაკდონალდს ჟურნალ *“The Nation”*-ში გამოუქვეყნებია წერილი *“სოციალისტური სახელმწიფო კავკასიაში.”* მაკდონალდი წერილში ეხება კონსტიტუციის პროექტს და მიუთითებს მხოლოდ მის ერთ მუხლზე, რომელიც მას არალოგიკურად მიაჩნდა. ეს ის მუხლია, რომლითაც აკრძალულია მთავრობის თავმჯდომარის პოსტზე ერთი და იმავე პირის ზედიზედ ორჯერ არჩევა. *“ეს შეზღუდვა, მინისტრის აზრით, სწორია პრეზიდენტის მიმართ, მაგრამ არ არის მიზანშეწონილი პრემიერ-მინისტრის მიმართ.”* თუმცა უნდა ითქვას, რომ კონსტიტუციის არცერთ პროექტში ასეთი შეზღუდვა არ გვხვდება. თუ რომელ პროექტს გულისხმობდა მაკდონალდი ან *“სახალხო საქმე”* ჩვენთვის

⁴³¹ დადიანი ს. საკონსტიტუციო საკითხები, გაზ. “სს,” 1920 წელი, 30 ოქტომბერი;
⁴³² სანიმუშო პროექტი, იხ. სეა; ფონდი 1836; აღწ; 1; საქმე 420; ფურც 48-49;
⁴³³ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფილისი, 1920 წ. მაისი; გვ. 22;
⁴³⁴ კონსტიტუციის პროექტის ცვლილებები; გაზ. “ერთობა,” 1920 წელი, 20 ივნისი;
⁴³⁵ კონსტიტუციის პროექტის ცვლილებები; სეა. ფონდი 1833; საქ. 191; ფურც. 40;
⁴³⁶ შენიშვნები კონსტიტუციის პროექტზე, გაზ. “საქართველო,” 1921 წლის 7 იანვარი; ასევე იხ. კარლ კაუცკის მოხსენება კონსტიტუციის პროექტზე სდპ-ის 1920 წლის 29 დეკემბრის სხდომაზე; სეა. ფონდი 1825; აღწერა 1; საქმე 129; ფურცელი 140-141;
⁴³⁷ სდკ-ს 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომა; გაზ. “ერთობა,” 1920 წელი; 7 დეკემბერი;
⁴³⁸ სდკ; 1921 წ; 20 იანვრის კონფერენციის მასალები; გაზ. “ერთობა,” 1921 წ; 30 იანვარი;

გაურკვეველია. პროექტით, მხოლოდ დაუშვებელი იყო პარლამენტის პრეზიდენტის თავმჯდომარის არჩევა ზედიზედ ორჯერ (მუხლი 73).⁴³⁹ საეჭვოა მაკდონალდს მხედველობაში ხომ არ ქონდა სოციალ-რევოლუციონერების კონსტიტუციის პროექტი, რომლის 53-ე მუხლის მიხედვით, იკრძალებოდა ერთი და იმავე პირის მთავრობის თავმჯდომარედ არჩევა ზედიზედ ორჯერ.⁴⁴⁰ იგი ამ წერილში ნოე ჟორდანიას “საქართველოს პრეზიდენტს” უწოდებს.⁴⁴¹ კომისიაში პრემიერის ზედიზედ ორჯერ არჩევას ნოე ჟორდანია დაუპირისპირდა. მისთვის მიუღებელი იყო პირველი რესპუბლიკის გამოცდილება ამ მიმართულებით და მოითხოვდა, რომ ერთი პიროვნება პრემიერად მხოლოდ ერთხელ აერჩია პარლამენტს. მან მოიყვანა მაგალითები ევროპული ქვეყნებიდან, სადაც პრემიერის თანამდებობაზე ხშირად ინიშნებოდნენ საზოგადოებისათვის სრულიად უცნობი პირები და ხშირ შემთხვევაში ისინი მოღვაწეობდნენ პროვინციებში.⁴⁴² უსაფუძვლოდ მიიჩნევდა ამგვარი აკრძალვის შეტანას კონსტიტუციაში სამსონ დადიანი, ვინაიდან, მისი აზრით, ზოგიერთ რესპუბლიკაში პრეზიდენტის მიმართაა ასეთი აკრძალვა გათვალისწინებული და ამას აქვს ერთგვარი საფუძველი, რადგანაც პრეზიდენტიდან მეფემდე ერთი ნაბიჯია.⁴⁴³

საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლი საბოლოოდ ასე ჩამოყალიბდა: *“მთავრობას ჰყავს თავმჯდომარე, რომელსაც ირჩევს პარლამენტი ერთი წლის ვადით. ერთი და იგივე პირი შეიძლება არჩეულ იქნეს ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ.”*⁴⁴⁴ კონსტიტუციის ეს დებულებები ეფუძნება შვეიცარიის კონსტიტუციის 98-ე მუხლს, სადაც ნათქვამია, რომ კონფედერაციის თავმჯდომარეს და მის მოადგილეს ერთი წლის ვადით ირჩევდა კონფედერაციის კრებული (პარლამენტი). კონფედერაციის თავმჯდომარის არჩევა ზედიზედ ორჯერ აკრძალული იყო.⁴⁴⁵ განსხვავება მხოლოდ ის იყო, რომ შვეიცარიის კონსტიტუცია პირდაპირ კრძალავდა ერთი და იგივე პირის მთავრობის თავმჯდომარის თანამდებობაზე ზედიზედ ორჯერ არჩევას. ორი ქვეყნის კონსტიტუციური დებულებების შედარებითი ანალიზი გვაძლევს იმის თქმის საშუალებას, რომ როგორც საქართველოში, ისე შვეიცარიაშიც, ალბათ აქ უფრო მეტად, მიუღებელი იყო ერთპიროვნული ლიდერის ინსტიტუტი და კონსტიტუციური მექანიზმებითაა შებოჭილი მისი სამართლებრივი სტატუსი. ალექსანდრე მდივანი ამბობდა, რომ *“შვეიცარიელებს ეშინიათ ერთ პირს ჩააბარონ ძალაუფლება და ყოველთვის უპირატესობას აძლევენ კოლეგიალურ დაწესებულებებს.”*⁴⁴⁶ პირველი კონსტიტუციის 67-ე მუხლში ჩანს საპარლამენტო და საპრეზიდენტო მართველობის გარკვეული პრინციპების სინთეზირება. პარლამენტის მიერ მთავრობის თავმჯდომარის არჩევა დამახასიათებელია საპარლამენტო რეჟიმისათვის, ხოლო ერთი და იგივე პირის ზედიზედ არჩევა საპრეზიდენტო

⁴³⁹ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფილისი, 1920 წ. მაისი; გვ. 21;
⁴⁴⁰ სრპ-ს კონსტიტუციის პროექტი; იხ. სეა; ფონდი 1833; საქ; 728; ფურცელი 101;
⁴⁴¹ გაზ. “სახალხო საქმე,” 1920 წელი, 11 ნოემბერი (ჟურნალში ეს სტატია გამოქვეყნებულია 1920 წლის 16 ოქტომბერს);
⁴⁴² სდპ-ის 1920 წლის 16 ივნისის ყრილობა; გაზ. “ერთობა,” 1920 წელი; 23 ივნისი;
⁴⁴³ გაზ. “სახალხო საქმე,” 1920 წელი; 28 ოქტომბერი;
⁴⁴⁴ საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 19;
⁴⁴⁵ იხ. Швейцарская федеральная Конституция, М; 1917 г. Ст. 24;
⁴⁴⁶ მთავრობა და მისი პასუხისმგებლობა, გაზ. “სს,” 1920 წ; 17 დეკემბერი;

სისტემებში მოქმედებს მხოლოდ პრეზიდენტის მიმართ. ბორის შაცკი შედარებებს ახდენს ქართულ და ამერიკულ მოდელებს შორის და მიუთითებს, რომ ქართული პროექტის ავტორები უფრო შორს წავიდნენ, ვიდრე ამერიკის კონსტიტუციის ავტორები: *“ამერიკის შეერთებულ შტატებში არ შეიძლება პრეზიდენტის სავარძლის დაკავება ორ ვადაზე მეტად. და ეს შეზღუდვა პრაქტიკულად ხორციელდება ცხოვრებაში, ხოლო საქართველოში პროექტით იგულისხმება მთავრობის თავმჯდომარის ხელისუფლებაში მეორე ვადით დატოვების შეუძლებლობა, თუნდაც იგი იყოს შეუცვლელი და ყველაზე შესაფერისი.”*⁴⁴⁷ ჩვენის აზრით, მთავრობის და მისი თავმჯდომარის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პირობებში ერთწლიანი ვადის განსაზღვრა იყო მიუღებელი, იქიდან გამომდინარე რომ ერთ წელში მთავრობა და მისი ხელმძღვანელი ვერცერთი კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებას ნორმალურად ვერ შეძლებდა. ეს, რასაკვირველია, უარყოფიდად იმოქმედებდა ხელისუფლების საქმიანობის ეფექტიანობაზე. გარდა ამისა, ერთწლიანი ვადა, ჩვენი შეხედულებით, შეარყევდა ხელისუფლების უწყვეტობის პრინციპს, მთავრობის თავმჯდომარის ყოველწლიური არჩევა გამოიწვევდა ახალი მთავრობის შემადგენლობის დაკომპლექტებას, რაც თავის მხრივ მოითხოვდა დროის გარკვეულ პერიოდს.

§ 3.4.4.3.6. საერთაშორისო წარმომადგენლობა

ერთერთი უფლება, რომელსაც შეიძლება ეწოდოს განსაკუთრებული უფლება და, რომელიც, მთავრობის თავმჯდომარეს მიენიჭა კონსტიტუციის ძალით, იყო მისი საერთაშორისო წარმომადგენლობა. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციის არცერთი პროექტი მთავრობის თავმჯდომარეს რესპუბლიკის საერთაშორისო წარმომადგენლობას არ ანიჭებდა.

1921 წლის იანვარში სოციალ-დემოკრატების მიერ წარმოდგენილი მეორე შესწორება ითვალისწინებდა მომავალში პრემიერის უმაღლეს საერთაშორისო წარმომადგენლობას, ამავე დროს იგი ახდენდა ელჩების დანიშვნას საზღვარგარეთის ქვეყნებში და უცხოელი ელჩების აკრედიტაციას.⁴⁴⁸ კონსტიტუციის 70-ე მუხლში უცვლელად აისახა სოციალ-დემოკრატების შესწორებები: მთავრობის თავმჯდომარეს ენიჭებოდა რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობა. იგი ნიშნავდა ელჩებს და უცხოეთის ელჩები წარმოეგზავნებოდნენ მასთან.⁴⁴⁹ გერმანიის კონსტიტუციის 45-ე მუხლი მიუთითებს: *“პრეზიდენტი არის რესპუბლიკის წარმომადგენელი საერთაშორისო უფლების საქმეში... ის იღებს ელჩებს და ამოწმებს მათ რწმუნებას.”* მთავრობის თავმჯდომარეს საერთაშორისო წარმომადგენლობა არცერთ სახელმწიფოში არ ჰქონდა. ესეც სახელმწიფო მმართველობის ფორმის თავისებურებაზე მიუთითებს. ეს იყო პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივი გამოცდილების განსაზღვრა კონსტიტუციაში, როდესაც დეკრეტით, მთავრობის თავმჯდომარეს ნოე ჟორდანიას მიენიჭა საერთაშორისო წარმომადგენლობის უფლება და იგი პრემიერის თანამდებობას

⁴⁴⁷ შაცკი ბ. ე. Конституция Грузии, глава II, “Слово,” 1920 г. 10 декабря;
⁴⁴⁸ კონსტიტუციის პროექტის ცვლილებები; სეა. ფონდი 1833; საქ. 191; ფურც. 40;
⁴⁴⁹ საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 19;

უმაღლესი დიპლომატის ფუნქციას წარმატებით უთავსებდა.⁴⁵⁰ თავად ჟორდანიას გამოვიდა ინიციატივით, რომ პრემიერისათვის მიენიჭებინათ წარმომადგენლის ფუნქცია. მისი აზრით, პრემიერს უნდა შეეთავსებინათ მთავრობის თავმჯდომარისა და სახელმწიფოს წარმომადგენლობის ფუნქციები.⁴⁵¹

§ 3.4.4.3.7. უფლებამოსილება თავდაცვის სფეროში

საკონსტიტუციო კომისიაში ითვალისწინებდნენ თუ რა დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა საომარი მოქმედებების საფრთხის დროს სწრაფი და ეფექტური გადაწყვეტილების მიღებას. დამფუძნებელ კრებას წარედგინა კონცეპტუალური ხედვა იმასთან დაკავშირებით, რომ განსაკუთრებულ შემთხვევაში პრემიერს მინიჭებოდა უფლება გამოეყვანა შეიარაღებული ძალა ქვეყნის ინტერესების დასაცავად. აღნიშნული კონსტიტუციური უფლება იყო მხოლოდ პრეზიდენტის პრეროგატივა.

არცერთ დასავლეთეუროპულ სახელმწიფოში პრემიერს მსგავსი უფლება არ ჰქონია. თავმჯდომარისათვის ამ ფუნქციის მინიჭებას დაჟინებით მოითხოვდა ნოე ჟორდანიას. მისი აზრით, იმ დროს, როდესაც დროებით შეწყვეტილია პარლამენტის ან მთავრობის საქმიანობა, მთავრობის თავმჯდომარეს უნდა ჰქონოდა უფლება გამოეყვანა შეიარაღებული ძალა და დაეცვა სახელმწიფო გარეშე განსაცდელისგან. იგი მიიჩნევდა, რომ თავმჯდომარის ეს გადაწყვეტილება პარლამენტისათვის უნდა ეცნობებინა მას. იგი მიუთითებდა, რომ *“ისეთ ქვეყანაში, როგორც ჩვენია, სადაც ირგვლივ ისეთი მეზობლები გვყავს, რომ არ იცი საიდან ან და როდის რა მოგველის, მთავრობა უნდა იყოს ფხიზელი, დარაჯი და თუ მთავრობის თავმჯდომარეს, რომელიც რჩება უცვლელი არ ექნება ეს უფლება, ჩვენს ქვეყანას განადგურება არ აცდებია.”*⁴⁵² ნოე ჟორდანიას კონცეპტუალური ხედვა ცვლილებების ფორმით წარმოდგენილ იქნა სოციალ-დემოკრატების მიერ. კონსტიტუციის პროექტის 79-ე მუხლს უნდა დამატებოდა შემდეგი შინაარსის პუნქტი: *“სასწრაფო შემთხვევაში, გარეშე ან შინაური საფრთხის დროს, თუ მთავრობის დადგენილების გამოტანა დაბრკოლებულია, თავმჯდომარეს უფლება აქვს გამოიწვიოს რესპუბლიკის შეიარაღებული ძალა საშიშროებისაგან ქვეყნის დასაცავად, რაც დაუყოვნებლივ უნდა მოხსენდეს პარლამენტს.”*⁴⁵³ პირველ კონსტიტუციაში აღნიშნული ცვლილება უცვლელად აისახა. მთავრობის თავმჯდომარეს 70-ე მუხლის მიხედვით, უფლება ჰქონდა გამოეწვია რესპუბლიკის შეიარაღებული ძალა პარლამენტის თანხმობით⁴⁵⁴. ჩვენის აზრით, კონსტიტუციამ პრემიერს პრეზიდენტის კიდევ ერთი ფუნქცია გადასცა და ეს იყო შეიარაღებული ძალების გამოყვანა. პირველი კონსტიტუციის აღნიშნული ნორმა არ შეიცავს ცნობას იმის შესახებ თუ რამდენი დღით ან რამდენი ჯარისკაცი უნდა გამოეყვანა თავმჯდომარეს. ალბათ ეს მას თვითონ უნდა განესაზღვრა

⁴⁵⁰ იხ. დეკრეტი საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობის შედგენისა, 1919 წლის 14 მარტი, სდრსაკ (1918-1921); 1990 წ.; თბ. გვ. 237;

⁴⁵¹ სდკ-ის 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომა, გაზ. “ერთობა,” 7 დეკემბერი;

⁴⁵² სდკ-ის 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომა, გაზ. “ერთობა,” 7 დეკემბერი;

⁴⁵³ პროექტის ცვლილებები, 1921 წლის 31 იანვარი, სეა. ფონდი 1833, საქმე 191, ფურც; 40;

⁴⁵⁴ საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 19;

დადგენილებით. საშიშროების არსებობის შემთხვევაში გერმანიის პრეზიდენტს იგივე უფლება ჰქონდა, რაც საქართველოს კონსტიტუციით, მთავრობის თავმჯდომარეს. 48-ე მუხლი პრეზიდენტს უფლებას ანიჭებდა გამოეყვანა შეიარაღებული ძალები მშვიდობიანობის აღსადგენად.⁴⁵⁵

§ 3.4.4.3.8. უფლებამოსილება ნორმატიული აქტების გამოსცემის სფეროში

ჩვენის აზრით, ბრძანებისა და განკარგულების გამოცემის უფლება არ შეიძლება ჩაითვალოს დელეგირებულ უფლებად, ვინაიდან ნებისმიერი მმართველობის პირობებში მთავრობა და მისი ხელმძღვანელი ვალდებულია აღასრულოს კანონები და სხვა ნორმატიული აქტები, ამისათვის კი მას აქვს უფლება გამოსცეს აღმასრულებელ-განმკარგულებელი აქტები.

პირველი კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის მე-7 პუნქტის მიხედვით, *“თავმჯდომარე გამოსცემს ბრძანებასა და განკარგულებას კანონების აღსრულებისათვის, მაგრამ უფლება არ აქვს კანონის მოქმედება შეაჩეროს, ან მისი შესრულება დააბრკოლოს.”*⁴⁵⁶ საკონსტიტუციო კომისიაში მიიჩნევდნენ, თუ აღმასრულებელ ხელისუფლებას ევალება პარლამენტის მიერ გამოცემული კანონების შესრულება, მაშინ აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურსაც უნდა ჰქონდეს ზეგავლენა სახელმწიფოს აპარატის საქმიანობაზე, რამდენადაც ეს აუცილებელია კანონიერების დასამყარებლად და საკანონმდებლო ორგანოს ნების ცხოვრებაში გასატარებლად.⁴⁵⁷ კონსტიტუციის 70-ე მუხლი თავმჯდომარეს ანიჭებდა უფლებას გამოეცა ბრძანება და განკარგულება კანონის აღსრულებისათვის, მაგრამ უფლება არ ჰქონდა კანონის მოქმედება შეეჩერებინა ან მისი შესრულება დაებრკოლებინა. ბოლო წინადადება საყურადღებოა, გამომდინარე იქიდან, რომ ამ მუხლში დადასტურებულია პარლამენტის უზენაესობის პრინციპი. საკონსტიტუციო კომისიამ ამ დებულების ჩამოყალიბების დროს ბელგიის კონსტიტუციით იხელმძღვანელა.⁴⁵⁸ 67-ე მუხლი ამბობს: *“იგი (იგულისხმება ბელგიის მონარქი – ბ. ქ.) გამოსცემს რეგლამენტებსა და ბრძანებებს, აუცილებელს კანონის შესასრულებლად, მაგრამ არ ძალუძს რომელიმე კანონის შეჩერება ან მათი შესრულებისაგან განთავისუფლება.”*⁴⁵⁹

§ 3.4.4.3.9. უფლებამოსილება მმართველობის სისტემის რევიზიის სფეროში

მთავრობის თავმჯდომარეს 70-ე მუხლის მიხედვით, უფლება ჰქონდა დაენიშნა მმართველობის ამა თუ იმ დარგის, ადგილის ან მოვლენის რევიზია.⁴⁶⁰ მსგავს დებულებას ჩვენ ვერ ვხვდებით დასავლურ კონსტიტუციებში. თავმჯდომარის ამგვარი უფლებამოსილება

⁴⁵⁵ Ferfassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919. Leipzig. 1919; გვ. 17;
⁴⁵⁶ სანიმუშო პროექტი; იხ. სეა; ფონდი 1836; აღწ; 1; საქმე 420; ფურცელი 48-49;
⁴⁵⁷ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები; სეა, ფონდი 1833, საქმე 182, ფურცელი 16;
⁴⁵⁸ კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი; სეა, ფონდი. 1836, საქმე. 420, ფურცელი. 48-49;
⁴⁵⁹ იხ. და შეადარ. Конституция Белгии от 7 февраля 1831 года; КБС, Т. 2, М. 1936 г. Ст. 484;
⁴⁶⁰ სდრსაკ (1918-1921), თბ; 1990 წელი, გვ. 469;

ძირითადად საქართველოს პირველი რესპუბლიკის მთავრობის საქმიანობის გამოცდილებას ემყარება.⁴⁶¹

1919 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო დროებითი დებულება “მთავრობის მიერ დანიშნული საგანგებო რევიზიისა.”⁴⁶² ამ დებულების 1-ლი პუნქტი ამბობს: *“მიენიჭოს უფლება მთავრობას და მის თავმჯდომარეს დანიშნონ, როცა ამას საჭიროდ დაინახავენ, მმართველობის სხვადასხვა დარგის, ადგილების და თანამდებობების საგანგებო რევიზია ერთის ან რამდენიმე პირისაგან.”*⁴⁶³ პირველი კონსტიტუციის 70-ე მუხლის ქვეპუნქტი მთლიანად ასახავს აღნიშნული დებულების პირველი მუხლის შინაარსს და წარმოადგენს მის ძირითად წყაროს. ამ მუხლის მიხედვით, *“მთავრობის თავმჯდომარეს უფლება აქვს თავის განკარგულებით დანიშნოს რევიზია მართველობის ამა თუ იმ დარგისა, ადგილის ან მოვლენისა კანონში აღნიშნულ წესისაებრ.”*⁴⁶⁴

§ 3.4.4.3.10. მთავრობის თავმჯდომარის შეზღუდული უფლებამოსილება

სოციალ-დემოკრატების მიერ წარდგენილი ცვლილებების შემდეგ გამოითქვა მოსაზრება, რომ კონსტიტუციის პროექტი დიდ უფლებებს ანიჭებდა მთავრობის თავმჯდომარეს. დეპუტატი ალექსანდრე მდივანი მიიჩნევდა, რომ პროექტით, მთავრობის თავმჯდომარეს მეტი უფლებები ჰქონდა შვეიცარიის კონფედერაციის თავმჯდომარესთან შედარებით: *“მთავრობის თავმჯდომარეს იმოდენა ძალაუფლება არ აქვს, როგორც ინგლისის პრემიერს, მაგრამ შეიძლება თამამად ვთქვათ, რომ მას გაცილებით უფრო მეტი მნიშვნელობა და ძალაუფლება ეძლევა, ვიდრე შვეიცარიის დემოკრატიული კონსტიტუციით ფედერალური საბჭოს თავმჯდომარეს.”*⁴⁶⁵ ამ საკითხში უფრო რადიკალურები იყვნენ სოციალ-რევოლუციონერები. მათი წარმომადგენელი ლეო შენგელაია მთავრობის თავმჯდომარისათვის დიდი უფლებამოსილების მინიჭების წინააღმდეგ გამოვიდა: *“თუ მივიღებთ მხედველობაში იმ გარემოებას, რომ მთავრობის თავმჯდომარეს უფლება ექნება ჯარები გამოიყვანოს, რესპუბლიკის წარმომადგენლობა იკისროს და განსაკუთრებული უფლებებით ისარგებლოს, ყველა ამის შემდეგ რაღა დარჩა? - ცხადია, აქ დაკანონებულია მთავრობის თვითმპყრობელობა. ჩვენ კი წინააღმდეგი ვართ პრეზიდენტისა და მთავრობისათვის ამდენი უფლებების მიცემისა.”*⁴⁶⁶ პროექტის წინააღმდეგ გამოვიდა იესე ბარათაშვილი და დაგმო მთავრობის თავმჯდომარისათვის დიდი უფლებამოსილების

⁴⁶¹ აღსანიშნავია, რომ მთავრობის თავმჯდომარეს ნოე ჟორდანიას კანონმდებლობით უფლება ჰქონდა განკარგულების საფუძველზე საქართველოს სენატისათვის დაევალებინა ამა თუ იმ უწყების რევიზია (გაზ. “სახალხო საქმე,” 1920 წელი, 14 თებერვალი); მთავრობისა და მისი თავმჯდომარის ეს პრეროგატივა მაშინ მიჩნეულ იქნა, როგორც უზენაეს სასამართლოს საქმიანობაზე ზეგავლენის მოხდენა. ამ საკითხს მიეძღვნა სდკ-ს 1920 წლის 1 ივნისის სხდომა, სადაც დაგმობილ იქნა ოპოზიციური ფრაქციების წარმომადგენლებისაგან მთავრობის თავმჯდომარის ამგვარი უფლებამოსილება (სეა, ფონდი 1833, საქმე 794, ფურცელი 17);

⁴⁶² სდრსაკ (1918-1921), თბ; 1990 წელი; გვ. 229;

⁴⁶³ იქვე;

⁴⁶⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წ.; გვ. 20;

⁴⁶⁵ მთავრობა და მისი პასუხისმგებლობა, გაზ. “სს,” 1920 წ.; 17 დეკემბერი;

⁴⁶⁶ სდკ-ს 1920 წლის 8 დეკემბრის სხდომა; გაზ. “ერთობა,” 1920 წ.; 10 დეკემბერი;

მინიჭება, გამოთქვა მოსაზრება, რომ იგი ხელსუფლებას გამოიყენებდა ბოროტად. როდესაც მთავრობა კოლეგიალურია, მის წევრს, თუნდაც თავმჯდომარეს არ უნდა ჰქონდეს სხვებზე მეტი უფლება.⁴⁶⁷ იყო წინადადება, რომ “არის რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენელი” შეეცვალებათ “არის პირველი თანასწორთა შორის.” თუმცა მან ვერ ჰპოვა მხარდაჭერა კომისიაში.⁴⁶⁸

კონსტიტუციის 70-ე მუხლის მიხედვით, თავმჯდომარეს სხვა განსაკუთრებული უფლებები არ ჰქონდა, იმის გარდა რაც, კონსტიტუციით მასზე იყო მიკუთვნებული.⁴⁶⁹ ზემოთ აღნიშნული კონსტიტუციური დებულების ჩამოყალიბების დროს ბელგიის კონსტიტუციის 78-ე მუხლით იხელმძღვანელა კომისიამ.⁴⁷⁰ იქ ნათქვამია: “*მეფეს არ გააჩნია სხვა უფლებამოსილებანი, გარდა იმათისა, რასაც ფორმალურად შეიცავს კონსტიტუცია და იმავე კონსტიტუციით გამოცემული ცალკეული კანონები.*”⁴⁷¹ აღნიშნულიდან გამომდინარე შეიძლება ვთქვათ, რომ საქართველოს პირველი კონსტიტუციით მთავრობის თავმჯდომარეს გადაეცა პრეზიდენტის არა სრული, არამედ გარკვეული უფლება. სხვა პრეროგატივები, რომლებიც კონსტიტუციის 70-ე მუხლშია ჩამოყალიბებული არ შეიძლება ჩაითვალოს განსაკუთრებულ უფლებებად, ვინაიდან, ამ უფლებებით შეიძლება ნებისმიერმა პრეზიდენტმა ისარგებლოს ხელისუფლების განხორციელების პროცესში, როგორცაა, მაგალითად, სამართლებრივი აქტების გამოცემის უფლება. თუმცა, აღსანიშნავია ის, რომ ბრძანებისა და განკარგულების გამოცემა პრეზიდენტებსაც შეეძლოთ და ამის მკაფიო მაგალითია გერმანიის კონსტიტუციის 50-ე მუხლი.⁴⁷²

საქართველოს პირველი კონსტიტუციის მიხედვით მთავრობის თავმჯდომარე პრეზიდენტის სტატუსს არ უთანაბრდება და ამ აზრის გასამყარებლად საკმარისია იმ უფლებების ჩამოთვლა, რომლებსაც ახორციელებდნენ პრეზიდენტები ევროპაში. საქართველოს მთავრობის თავმჯდომარეს უფლება არ ჰქონდა დაეთხოვა პარლამენტი, ესარგებლა ვეტოს უფლებით, დაენიშნა მაღალი თანამდებობის პირები,⁴⁷³ ყოფილიყო მხედართმთავარი, საკანონმდებლო წინადადებები შეეტანა

⁴⁶⁷ სკ-ს 1920 წლის 21 აპრილის სხდომა; სეა, ფონ. 1833, საქ. 180, ფურც. 222;

⁴⁶⁸ სკ-ს 1920 წლის 21 აპრილის სხდომა; სეა, ფონ. 1833, საქ. 180, ფურც. 222;

⁴⁶⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წ.; გვ. 20;

⁴⁷⁰ იხ. და შეადარ. Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года; КБС, Т. 2, М. 1936 г. Ст. 484-485; იხ. სანიშნა პროექტი, პუნქტი 7; სეა, ფონ. 1836, საქ. 420, ფურც. 48-49

⁴⁷¹ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года; КБС, Т. 2, М. 1936 г. Ст. 485;

⁴⁷² Ferfassung des Deutschen Reichs For 11 August 1919. Leipzig. 1919; გვ. 18;

⁴⁷³ აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის სანიშნა პროექტის მე-6 პუნქტი ითვალისწინებდა მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილებას დაენიშნა თანამდებობებზე მოხელეები. ამ პუნქტში ვკითხულობთ: “*თავმჯდომარე დანიშნავს თანამდებობის პირთ საერთო მმართველობისა და სავარეო ურთიერთობებისათვის, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა კანონით ეს უფლება სხვა სახელმწიფო ორგანოს აქვს მინიჭებული, დანარჩენ თანამდებობის პირთ ის დანიშნავს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ეს კანონში არის აღნიშნული*” (პუნქტი 7; სეა, ფონდი. 1836, საქმე. 420, ფურცელი. 48-49); ამ პუნქტის შემუშავების დროს კომისია ხელმძღვანელობდა ბელგიის კონსტიტუციის 66-ე მუხლის მიხედვით, სადაც ნათქვამია: “*ის (იგულისხმება მონარქი – ბ.ქ.) უბოძებს არმიაში წოდებებს. ის ნიშნავს თანამდებობის პირებს საერთო მიმართულებისა და სავარეო ურთიერთობებისათვის, იმ გამონაკლისებით, რაც გათვალისწინებულია კანონში. ის ნიშნავს სხვა თანამდებობებზე მხოლოდ კანონის მკაფიო დადგენილებით*” (Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года; КБС, Т. 2, М. 1936 г. Ст. 484);

პარლამენტში და სხვა. ჩვენი შეხედულების საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიყვანოთ კონსტიტუციის პროექტის თეზისებიდან ამონარიდი: *“მთავრობის თავმჯდომარეს შეუძლია მხოლოდ სხვა სახელმწიფოებთან მოლაპარაკების გამართვა, ეს არის ერთადერთი რეალური უფლება, რომელსაც პროექტი ანიჭებს მთავრობის თავმჯდომარეს. სხვა განსაკუთრებული ხელისუფლებით ის ვერ ისარგებლებს.”*⁴⁷⁴ აღნიშნულიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ მთავრობის თავმჯდომარეს მიენიჭა პრეზიდენტის განსაკუთრებული უფლებების მხოლოდ გარკვეული ნაწილი:

- ა) ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობა საერთაშორისო ურთიერთობებში; ელჩების დანიშვნა და უცხოელი დიპლომატიური კორპუსის აკრედიტაცია;
- ბ) განსაკუთრებულ შემთხვევებში, მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით, შეიარაღებული ძალის გამოყვანა;
- გ) მთავრობის წევრების გამოწვევა ანუ დანიშვნა;
- დ) მთავრობის წევრების დათხოვდა ან მთლიანად კაბინეტის გარდაქმნა. სხვა სფეროში მთავრობის თავმჯდომარე შეზღუდულ იქნა.

§ 3.4.4.3.11. მთავრობის თავმჯდომარის მოადგილე

საქართველოს პირველი კონსტიტუციის ერთერთი მუხლი (71-ე) თავმჯდომარის არყოფნის შემთხვევაში მის მოადგილეს აკისრებს ერთპიროვნულად მოვალეობის შესრულებას.⁴⁷⁵ კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის მე-8 პუნქტი თავმჯდომარის უფლებამოსილების დელეგირებას ახდენდა მის მოადგილეზე,⁴⁷⁶ ხოლო 1920 წელს გამოცემული პროექტის 80-ე მუხლი მთავრობის თავმჯდომარის ავად ან სხვაგან ყოფნის შემთხვევაში ერთერთ მინისტრს ავალებდა მის მოადგილეობას.⁴⁷⁷

კონსტიტუციის პროექტებში საერთოდ არაა საუბარი თუ ვის უნდა აერჩია მოადგილე – პარლამენტს თუ მთავრობას. ამ მხრივ კონსტიტუციის აღნიშნული მუხლი (71-ე) მეტად ბუნდოვანია. თუმცა ჩვენ შეგვიძლია ვთქვათ, რომ სავარაუდოდ, მთავრობის თავმჯდომარეს უნდა დაენიშნა მისი მოადგილე და ჩვენ ამ აზრის არგუმენტირებისათვის გვაქვს სამი ფაქტი: მთავრობის თავმჯდომარე თვითონ იწვევდა მინისტრებს, შესაბამისად მთავრობის ერთერთ წევრს დაავალებდა მოადგილედ ყოფნას. თუმცა კონსტიტუციურად არ არის განსაზღვრული ვინ შეიძლებოდა მოეწვია პრემიერს: მთავრობის წევრი თუ სხვა პირი. სოციალ-დემოკრატების მიერ წარდგენილი შესწორებები ითვალისწინებდა კონსტიტუციის პროექტის მე-80 მუხლის რედაქციის შეცვლას შემდეგი შინაარსით: *“მთავრობის თავმჯდომარეს ჰყავს მოადგილე მისი არჩეული.”*⁴⁷⁸ ანუ ეს იმას ნიშნავს, რომ სოციალ-დემოკრატიაში იყო იდეა პრემიერის მოადგილე დაენიშნა მთავრობის თავმჯდომარეს. ყველაზე მნიშვნელოვანი მეორე არგუმენტი ეხება 1919 წელს ნოე ჟორდანიას მიერ განხორციელებულ რეფორმებს, რომლის შემადგენელი ნაწილი იყო მის მიერ მთავრობის თავმჯდომარის

⁴⁷⁴ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები; სეა, ფონდი 1833, საქმე 182, ფურცელი 16;

⁴⁷⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წ.; გვ. 20;

⁴⁷⁶ კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი; სეა, ფონდი. 1836, საქმე. 420, ფურცელი. 48-49;

⁴⁷⁷ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, 1920 წ.; ტფ. გვ. 23;

⁴⁷⁸ კონსტიტუციის პროექტის შესწორებები; გაზ. “ერთობა,” 1920 წ.; 20 ივნისი;

მოადგილის თანამდებობის შემოღება, რაც მისი აზრით, გამოწვეული იყო თავმჯდომარის საქმიანობის მეტისმეტი გადატვირთულობით. იგი სდგას სხდომაზე აღნიშნავდა: *“მე დავინახე საჭიროდ შემექმნა ერთი მუდმივი თანამდებობა. მთავრობის თავმჯდომარეს არ ჰყავდა არც ამხანაგი და არც მუდმივი მოადგილე. მართალია, მთავრობის თავმჯდომარეს ჰყავდა მოადგილე, მაგრამ ეს მოადგილე მთავრობის თავმჯდომარის მოვალეობას მხოლოდ მაშინ ასრულებდა, როცა მთავრობის თავმჯდომარე თბილისში არ იმყოფებოდა. ამ ბოლო დროს მთავრობის თავმჯდომარის საქმეები მეტად გაიზარდა და უნდა მოგახსენოთ, რომ მე ამ საქმეებს ვერ ვასწრებ. რომ ეს რთული საქმეები მოგვარდეს, აუცილებლად საჭიროა თავმჯდომარეს ჰყავდეს მუდმივი მოადგილე. ასეთ პირად მე დავასახელებ გრიგოლ ლორთქიფანიძე.”*⁴⁷⁹ კონსტიტუციის პროექტის თეზისებში მსჯელობაა მთავრობის თავმჯდომარის არჩევის შესახებ. კომისია არ გამორიცხავდა მოადგილის არჩევას პარლამენტის ან მთავრობის თავმჯდომარის მიერ. კომისიაში მიიჩნეოდნენ, რომ თუ მოადგილე არჩეული იქნებოდა პარლამენტის მიერ, მაშინ მთავრობის თავმჯდომარის არ ყოფნის ან მისი მოვალეობის შეუსრულებლობის შემთხვევაში, მოადგილეს უნდა განეხორციელებინა მისი ფუნქციები პრემიერის ვადის ამოწურვამდე, ხოლო, როდესაც მოადგილე არჩეული იქნებოდა მთავრობის თავმჯდომარის მიერ, მოადგილის არჩევნები უნდა მომხდარიყო ვადის გასვლამდე, ვინაიდან პარლამენტი შეიძლებოდა არ ყოფილიყო თანახმა რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობა ეკისრა თავმჯდომარის მიერ დანიშნულ მოადგილეს.⁴⁸⁰ ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის 71-ე მუხლი ითვალისწინებდა თავმჯდომარის მოადგილის არჩევას მთავრობის მიერ, რომელსაც თავმჯდომარის მოადგილეობა უნდა გაეწია. ამ მუხლის მიხედვით, მოადგილის არ ყოფნის ან მოვალეობის შეუსრულებლობის შემთხვევაში მისი ფუნქციები მთავრობის უხუცეს წევრს უნდა განეხორციელებინა.⁴⁸¹

⁴⁷⁹ სეა, ფონდი. 1833, აღწ. 1, საქ. 68, ფურც. 4;
⁴⁸⁰ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები; სეა, ფონდი 1833, საქმე 182, ფურცელი 16;
⁴⁸¹ La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, გვ. 36;

თაზო IV

სახელმწიფო ხელისუფლების განაწილების პრინციპი, აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებებს შორის ფუნქციების გამიჯვნა

§ 4.1. ტერმინოლოგია

წარმოდგენილ დისერტაციაში გამოყენებული ზოგიერთი სიტყვა, ტერმინოლოგიური სისწორის თვალსაზრისით, დღესაც იწვევს მეცნიერთა დავას. ერთერთი ასეთი სიტყვაა “ხელისუფლების განაწილება”. მონოგრაფიაში არ არის გათვალისწინებული თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში კარგად დამკვიდრებული ტერმინი “ხელისუფლების დანაწილება”. დისერტაციაში 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 განაწილება”. კონსტიტუციის ერთერთი ავტორი პავლე საყვარელიძე “განაწილებასა” და “დანაწილებას” შორის განსხვავებას ვერ ხედავს და მიუთითებს: “შტატების კონსტიტუცია ემყარება უფლებათა დაყოფის ანუ განაწილების პრინციპს”.⁴⁸² თუმცა იშვიათად, მაგრამ გხვდება ტერმინი “დანაწილება”. გიორგი გვაზავას წიგნში “ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა” ერთერთ ქვეთავს “დანაწილება ხელმწიფობისა” ეწოდება.⁴⁸³

სიტყვა “განაწილება” გხვდება თვით პირველი კონსტიტუციის 73-ე მუხლის ნორმაში, სადაც საუბარია მთავრობის წევრთა შორის მართვა-გამგეობის განაწილებაზე. შესაბამისად მონოგრაფიაში გამოყენებული იქნება “ხელისუფლების განაწილება”.

თანამედროვე ქართველი იურისტებიდან სიტყვა “ხელისუფლების განაწილება”-ს უფრო მართებულ ფორმად მიიჩნევენ პროფესორი პაატა ცნობილაძე, რომელმაც ამ საკითხს პირველად მიაქცია ყურადღება ქართულ იურიდიულ მეცნიერებაში.⁴⁸⁴

§ 4.2. ხელისუფლების განაწილების პრინციპი პირველ რესპუბლიკაში

საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიაში კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების დროს ხელისუფლების განაწილებაზე მიუთითებდნენ მხოლოდ ეროვნულ-დემოკრატები. მონტესკიეს თეორია სოციალ-დემოკრატებამ უარყო. ისინი ძირითადად დაადგინენ პროექტში პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივი გამოცდილების ასახვის გზას.

⁴⁸² საყვარელიძე პ. წერილები სხვასასხვა ქვეყნების პოლიტიკურ წესწყობილებაზე, რესპუბლიკები, ტფ. 1918 წელი, გვ. 14;

⁴⁸³ გვაზავა გ. დასახ. ნაშრ. გვ. 12-16;

⁴⁸⁴ ცნობილაძე, პ. საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბ. 1999 წელი, გვ. 180;

თუ გადაგავლებთ თვალს ამ პერიოდის ქართულ პოლიტიკურ სისტემას, ადვილი შესამჩნევია, რომ ხელისუფლების ორგანიზაციას წითელ ზოლად გასდევს ხელისუფლებებს შორის დისბალანსი, რაც გამოიხატა პარლამენტის დომინირებული მდგომარეობით პოლიტიკურ სისტემაში. გარდა ამისა, უარყოფილ იქნა სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი, პარლამენტის დათხოვნა. მთავრობის წევრები იმავდროულად სარგებლობდნენ დეპუტატის სტატუსით, მთავრობა პოლიტიკურად პასუხისმგებელი იყო პარლამენტის წინაშე, არ იყო გათვალისწინებული წონასწორობის მექანიზმები, თუ არ ჩავთვლით, პარლამენტის მიერ მთავრობის წევრებისადმი შეკითხვებით მიმართვის პრინციპს, თავის მხრივ პარლამენტს უფლება ჰქონდა ეკეთებინა ის, რასაც იგი მოისურვებდა. ამას ხელს უწყობდა პარლამენტში უმრავლესობის არსებობა და, ამავე დროს, ვეტოს ინსტიტუტის უარყოფა. არცერთ ორგანოს, მათ შორის უზენაეს სასამართლოს (სენატს) არ შეეძლო გადაესინჯა ან გაეუქმებინა პარლამენტის მიერ მიღებული კანონები. ეს არის ზოგადი სურათი პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციისა.⁴⁸⁵

§ 4.3. ხელისუფლების განაწილების შესახებ არსებული კონცეფციები

წარმოდგენილ თავში ჩვენ მიზნად არ ვისახავთ ხელისუფლების განაწილების არსისა და ჩვენს წელთაღრიცხვამდე მისი აღმოცენების საკითხების შესწავლას, რომელთა შესახებ მრავალი მონოგრაფიული ნაშრომია დაწერილი.

უნდა ითქვას, რომ იმ პერიოდის სამართლებრივ დოქტრინაში აღიარებული იყო, რომ ხელისუფლების განაწილების მხრივ ყველაზე კლასიკური სახელმწიფო იყო ამერიკა. მიიჩნევდნენ, რომ მონტესკიეს თეორია მხოლოდ აშშ 1787 წლის კონსტიტუციამ განამტკიცა, ხოლო დასავლურ საპარლამენტო სისტემებში იგი არ იყო რეალიზირებული, შესაბამისად, ამ თვალსაზრისით, დასავლურ კონსტიტუციებს დიდი გავლენა არ მოუხდენიათ პირველ ქართულ კონსტიტუციაზე. მონოგრაფიაში მიზნად ვისახავთ გამოვარკვიოთ ხელისუფლების განაწილების პრინციპის უარყოფის პოლიტიკურ-სამართლებრივი საფუძვლები, რომელზეც დიდი გავლენა მოახდინა დასავლეთის პრაქტიკამ, კერძოდ, პარლამენტის უზენაესობის და უპირატესობის პრინციპმა, რომელიც გამორიცხავდა ხელისუფლების შტოებს შორის წონასწორობასა და თანასწორობას.

არ არის აუცილებელი, რომ ადამიანი იყოს არისტოტელეს, ლოკის ან მონტესკიეს დონის, რომ მიხვდეს სახელმწიფოში ძალაუფლების ფუნქციონირებისათვის თუ რაოდენ აუცილებელია ხელისუფლების განშტოებები.⁴⁸⁶

დასავლეთში მიღებული აზრის თანახმად, ამერიკული მოდელი ძირითადად ეყრდნობა ხელისუფლების განაწილებას, ხოლო

⁴⁸⁵ საქართველოს პირველი კონსტიტუციის 79-ე მუხლი ამკვიდრებს დამოუკიდებელი სასამართლოს ინსტიტუტს. ამ მუხლის მიხედვით სასამართლოს არცერთი განაწილი არ შეიძლება გაუქმებულ, შეცვლილ, ან შეჩერებულ იქნეს კანონმდებელი, აღმასრულებელი ან აღმინისტრაციული ორგანოს მიერ.

⁴⁸⁶ *Шацкий Б.* Конституция Грузии, глава II, “Слово,” 1920 г. 10 декабря.

პარლამენტარული მმართველობა არ იზიარებს მას, პირიქით აქ ადგილი აქვს უფლებათა შერევის პრინციპს.⁴⁸⁷ ვინაიდან ეროვნულ-დემოკრატიები პოზიტიურად იყვნენ განწყობილნი პრეზიდენტის ინსტიტუტის მიმართ, შესაბამისად ისინი მხარს უჭერდნენ ხელისუფლების განაწილებას.

გიორგი გვაზავა ძირითადად ემხრობოდა მონტესკიეს თეორიას და მოითხოვდა სახელმწიფო ხელისუფლების კონსტიტუციური ორგანიზაციის მოწყობას ხელისუფლების განაწილების პრინციპებზე დაყრდნობით. მისი აზრით, თითოეული ხელისუფალი უნდა ასრულებდეს თავის ფუნქციას და არ უნდა ერეოდეს მეორე ხელისუფალის ფუნქციებში. იგი მიუთითებდა: *“თითოეულს მათგანს აქვს მაინც ერთნაირი კონტროლის უფლება, არა იმისთვის, რომ ჩაერიოს მეორის მუშაობაში და ხელი შეუშალოს, არამედ მხოლოდ იმისთვის, რომ ჩააყენოს მეორე მის კომპეტენციის ფარგალში, თუ ვინცობაა იგი გადაცდა ამ ფარგალს.”*⁴⁸⁸ გიორგი გვაზავამ, ამავე დროს, კარგად იცოდა, რომ ხელისუფლებათა სრული გამიჯვნა შეუძლებელი და, ამავე დროს, საზიანო იყო ქვეყნისათვის: *“სრული გამოყოფვა ერთის ხელისუფლებისა მეორისაგან, სრული მისი დამოუკიდებლობა, რასაკვირველია, შეუძლებელია.”*⁴⁸⁹ საკონსტიტუციო კომისიაში გვაზავა პირველი იყო, რომელიც მოითხოვდა მონტესკიეს თეორიის ასახვას კონსტიტუციის პროექტში, ვინაიდან, მისი აზრით, ამ თეორიამ გაამართლა ამერიკის შეერთებულ შტატებში.⁴⁹⁰ გვაზავა იზიარებს მონტესკიეს შეხედულებას თავისუფლების დაცვის კონსტიტუციური 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. გვაზავა მიიჩნევდა, რომ *“ამ თვითნებობის მოსახსობად საჭიროა განცალკევება ამ ხელისუფლებათა ისე, რომ ერთ ხელისუფლებას შეეძლოს მხოლოდ ერთი ფუნქციის ასრულება და არა ყველასი ერთად, მაშინ არის ერთნაირი სწორსწორაობა და მუდმივი კონტროლი ერთიმეორისა.”*⁴⁹¹ კონსტიტუციის პროექტით, ხელმწიფება ეკუთვნოდა მთელს ერს,⁴⁹² აქედან გამომდინარე, ხელისუფლების განსახორციელებლად საჭირო იყო სათანადო ორგანოები, ასეთ ორგანოებად, გვაზავა თვლიდა, მთავრობას, რომელიც ხალხის მიერ არჩეული პრეზიდენტის და პასუხისმგებელი მინისტრებისაგან შესდგებოდა; პარლამენტი, ხალხის მიერ არჩეული, რომელიც განახორციელებდა მხოლოდ საკანონმდებლო ხელისუფლებას და კონტროლს გაუწევდა მთავრობას და დამოუკიდებელი სასამართლო, რომელსაც უნდა უზრუნველყო კონსტიტუციის უზენაესობა.⁴⁹³

განსხვავებულ პოზიციაზე იდგნენ სოციალ-დემოკრატები, მათ შორის სოციალ-რევოლუციონერები და სოციალ-ფედერალისტები, რომლებიც უარყოფდნენ ხელისუფლების განაწილების თეორიას. მათი ძირითადი

⁴⁸⁷ *პანკეი ი.* დასახ. ნაშრ. გაზ. “სრ,” 1920 წ.; 12 აგვისტო;
⁴⁸⁸ *გვაზავა გ.* დასახ. ნაშრ; ტფ; 1920 წელი; გვ. 14;
⁴⁸⁹ იქვე; გვ. 15;
⁴⁹⁰ იქვე; გვ. 16;
⁴⁹¹ სდკ-ს 1920 წლის 24 ნოემბრის სხდომა, გაზ. “საქართველო,” 1920 წელი, 4 დეკემბერი;
⁴⁹² საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფილისი, 1920 წ. მაისი; გვ. 19;
⁴⁹³ სდკ-ს 1920 წლის 24 ნოემბრის სხდომა, გაზ. “საქართველო,” 1920 წელი, 4 დეკემბერი;

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. ამ საკითხზე 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.”*⁴⁹⁴ იგი ხელისუფლების განაწილების წინააღმდეგ გამოდიოდა სდკ-ს სხდომებზე და აპროტესტებდა გიორგი გვაზავას მოთხოვნას მონტესკიეს თეორიის დამკვიდრების შესახებ. მიიჩნევდა, რომ კონსტიტუციის პროექტით არ იყო გათვალისწინებული ხელისუფლების აბსოლუტური დანაწილება, ვინაიდან, *“დანაწილება ხელისუფლებისა შეუძლებელია განხორციელებულ იქნეს ფაქტობრივად იმ სახით, როგორც აქ მოითხოვდნენ. ეს თეორია, რომელიც პირველად აღნიშნა მონტესკიემ, არ არის სინამდვილეში განხორციელებული არსად და არც შეიძლება აბსოლუტურად, როგორც ეს მონტესკიეს ესმოდა.”*⁴⁹⁵

სამწუხაროდ საარქივო მასალებში არსად არ ფიქსირდება ნოე ჟორდანიას შეხედულებები ხელისუფლების განაწილების მონტესკიეს თეორიის შესახებ, მაგრამ მისი მოხსენებებიდან ირკვევა, რომ იგი მხარს უჭერდა უფლებათა შერევის პრინციპს და აღმასრულებელი ხელისუფლების სრულ დამორჩილებას პარლამენტისადმი. ეს ჩანს მისი ერთერთი მოხსენებიდან სკ-ს სხდომაზე, მას მიაჩნდა, რომ პარლამენტი უნდა ყოფილიყო საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების მატარებელი, პარლამენტის მიერ დანიშნული მინისტრები პასუხს აგებენ მხოლოდ პარლამენტის წინაშე.⁴⁹⁶ რასაკვირველია, ჟორდანია მთლიანად არ უარყოფს ხელისუფლების განაწილების თეორიას, მაგრამ მიზანშეწონილად მიაჩნია ხელისუფლებათა ურთიერთდაქვემდებარება კონსტიტუციურად იყოს უზრუნველყოფილი. მან ერთერთ თავის მოხსენებაში ხალხის ხელისუფლების განხორციელების სამი ფორმა დაასახელა: კანონმდებლობა, ადმინისტრაცია (აქ იგი მთავრობას გულისხმობს) და სასამართლო.⁴⁹⁷ თუმცა მისი მოხსენების ძირითადი არსი პარლამენტის უზენაესობის დადასტურება და საკანონმდებლო ხელისუფლებისადმი მთავრობის დამორჩილება იყო. იგი მიუთითებდა, რომ ძალაუფლების ასეთი განაწილების დროს, ცენტრალურ მთავრობას არ აქვს საშუალება ცალკე ორგანიზაციულად დაირაზმოს და ის თანდათან უახლოვდება ხალხს.⁴⁹⁸ ჟორდანია, ერთერთ კონფერენციაზე აღნიშნავდა, რომ დამფუძნებელი კრების ძირითადი ფუნქციაა კანონმდებლობა, აღმასრულებელი საქმიანობა და მართლმსაჯულება: *“ფუნქცია დამფუძნებელი კრებისა ჩვენშია ის უნდა იყოს, რაც ყველგან ყოფილა - დეკრეტებით ჩარევა არამართო კანონმდებლობაში, არამედ*

⁴⁹⁴ დადიანი ნ. გაზ. “სახალხო საქმე,” 1920 წელი; 30 ოქტომბერი;
⁴⁹⁵ დადიანი ნ. გაზ. “სახალხო საქმე,” 1921 წელი, 18 იანვარი;
⁴⁹⁶ სკ-ს 1920 წლის 22 ივნისის სხდომა; სეა, ფონ. 1833, საქ. 191, ფურც. 139; ამ სხდომის მასალები იხ. სევე სეა, ფონ. 1836, აღწ. 1, საქ. 201, ფურც. 10;
⁴⁹⁷ ჟორდანია ნ. დასახ. ნაშრ; ტფ. 1918 წ; გვ. 22;
⁴⁹⁸ იქვე;

მმართველობაშია. ეს ცოტაა, დამფუძნებელი კრება თვით ხდება მსაჯულად, თავს აცხადებს უმაღლეს სასამართლოდ.⁴⁹⁹ უორდანი ალნიშნავდა, რომ 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 აცილებას.⁵⁰⁰ უორდანიას მიაჩნდა, რომ სახელმწიფოს ძლიერებისათვის აუცილებელი იყო, რომ ცენტრალური მმართველობა აღჭურვილი ყოფილიყო დიდი ძალაუფლებით.⁵⁰¹

პროფ. შაცკის მიხედვით, 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 ჰპოვა ასახვა ქართულ კონსტიტუციაში.⁵⁰² შაცკის ეს მოსაზრება წინააღმდეგობრივია. იგი შემდგომ წინადადებაში უარყოფს აღნიშნულ შეხედულებას და მიუთითებს: *“როგორ შეიძლება ვილაპარაკოთ მონტესკიეს თეორიის გავლენაზე (ძალაუფლების თანაფარდობის შესახებ), როცა ხელისუფლების ყველა შტო ემორჩილება პარლამენტს.”*⁵⁰³

ხელისუფლების განაწილების შესახებ სოციალ-დემოკრატების 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 გამიჯვნა, არამედ თუ რა დამოკიდებულება არსებობს ამ ხელისუფლებებს შორის და როგორ ხდება პოლიტიკურ სისტემაში კონსტიტუციური ბალანსისა და წონასწორობის მიღწევა, რაც ამ პროექტით ნამდვილად არ იყო უზრუნველყოფილი. ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ 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 გამიჯვნას ხელისუფლების დანარჩენი შტოებისაგან, არამედ მის სრულ დაქვემდებარებას საკანონმდებლო ხელისუფლებისადმი.⁵⁰⁴ გარდა ამისა,

⁴⁹⁹ უორდანი ნ. დამფუძნებელი კრება, მისი ფუნქციები და ძალაუფლება, გაზ. “ერთობა,” 1919 წელი; 1 მარტი;

⁵⁰⁰ სდკ-ს 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომა; გაზ. “სრ,” 1920 წელი, 5 დეკემბერი; ამ საკითხზე იხ. ასევე გაზ. “ერთობა,” 1920 წელი, 7 დეკემბერი;

⁵⁰¹ იქვე;

⁵⁰² შაცკი ბ. Конституция Грузии, глава II, “Слово,” 1920 г. 10 декабря;

⁵⁰³ იქვე;

⁵⁰⁴ პრინციპი, როგორც ვიცით, ლათინური სიტყვაა და სახელმძღვანელო იდეას ნიშნავს. ასეთი პრინციპი კონსტიტუციური სამართლის დოქტრინაში მრავალია, რომლებიც გადმოცემულია კონსტიტუციის ტექსტებში. უნდა აღინიშნოს, რომ ნორმა-პრინციპის სახით ხელისუფლების განაწილების პრინციპი პირველად აღიარებულ იქნა

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

§ 4.4. პარლამენტის უზენაესობის იდეა

XVIII საუკუნის შუა წლებში საკანონმდებლო ხელისუფლების ცენტრალური ადგილი, მისი უზენაესობა წამყვან იდეად იქცა. ლორდ ბლექსტონი თვლიდა, რომ პარლამენტს აქვს უფლება, აკეთოს ყველაფერი, რაც კი შესაძლებელია.⁵⁰⁵ იგი იცავდა პარლამენტის “თვითმპყრობელობას და უკონტროლოებას.”⁵⁰⁶ უკვე რუსოსთვის საკანონმდებლო ხელისუფლება არის საერთო ნების ორგანო და თითქმის უთანასწორობა სუვერენს.⁵⁰⁷

ინგლისში განვითარებულმა ამ იდეამ ასხვა კპოვა შემდგომდროინდელ კონსტიტუციებში. მაგალითად, ტენისის 1892 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, დიდი საბჭო ახორციელებს ყველა სუვერენულ უფლებებს (§ 6.3.4).⁵⁰⁸ ბერნის 1891 წლის კონსტიტუცია ამბობდა, რომ უზენაესობას, სუვერენიტეტს ახორციელებს დიდი საბჭო.⁵⁰⁹ შვეიცარიის კონსტიტუციის 71-ე მუხლი კონფედერაციის მთავარ უფლებას აკუთვნებდა პარლამენტს.⁵¹⁰ 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.”⁵¹¹ თუმცა უნდა ითქვას, რომ კონსტიტუციის პროექტის ავტორები იზიარებდნენ პარლამენტის არა აბსოლიტურ უზენაესობას, არამედ მისი შეზღუდვისა და კონტროლის იდეას და ეს კარგად ჩანს ნოე ჟორდანიას მოხსენებებიდან. მან ასეთი კითხვით მიმართა კომისიას: *საჭიროა თუ არა ამ ორგანოს ჰქონდეს უზენაესი უფლება?* ჟორდანია მოითხოვდა

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/docs/frenchdec.html> (ინგლისური ტექსტი); <http://www.textes.justice.gouv.fr/textes-fondamentaux-10086/droits-de-lhomme-et-libertes-fondamentales-10087/declaration-des-droits-de-lhomme-et-du-citoyen-de-1789-10116.html>

(ფრანგული ტექსტი); რასაკვირველია, რომ ამერიკის 1787 წლის კონსტიტუციაში ხელისუფლების განაწილება კლასიკური ფორმით აისახა, მაგრამ კონსტიტუცია ასეთ მსგავს ნორმა-პრინციპს არ ითვალისწინებდა.

⁵⁰⁵ შაიო ა. დასახ. ნაშრ. გვ. 132-133;

⁵⁰⁶ გაზ. “სახალხო საქმე,” 1920 წელი, 28 ოქტომბერი;

⁵⁰⁷ პაჩეკი ი. დასახ. ნაშრ; გაზ. “სრ,” 1919 წელი, 29 აგვისტო;

⁵⁰⁸ იქვე;

⁵⁰⁹ იქვე;

⁵¹⁰ ШФК; М. 1917 г. Ст. 20;

⁵¹¹ არსენიძე რ. დასახ. ნაშრ; თფ. 1917 წ; გვ. 29;

საკანონმდებლო ორგანოს უზენაესობის შეკვეცას კონსტიტუციის ძალით. იგი იზიარებს დაისის სიტყვებს იმასთან დაკავშირებით, რომ მსოფლიოში არ არსებობს ისეთი საკანონმდებლო ორგანო, გარდა ინგლისისა, რომლის ხელში იყოს უზენაესი უფლება.⁵¹² მისი აზრით, პარლამენტის შეზღუდვის ყველაზე ეფექტური მეთოდი არის რეფერენდუმი. ეროვნულ-დემოკრატები არ იზიარებდნენ იმ შეხედულებას, რომ თითქოს პარლამენტს ყველაფრის უფლება ჰქონდა და მოითხოვდნენ საკანონმდებლო ორგანოს უფლებამოსილების განსაზღვრას კონსტიტუციურად. გიორგი გვაზავა მიუთითებდა: *“ინგლისის პარლამენტზე ხშირად ამბობენ, რომ “მას შეუძლიან ყველაფერი, მხოლოდ დედაკაცს ვერ გადააქცევს მამაკაცადო.” ეს შეხედულება, რასაკვირველია, ყოველად მიუღებელია. იგი ფაქტიურად არ არის მართალი.”*⁵¹³ პარლამენტის უზენაესობის დადასტურების პირველი მცდელობა ჩანს კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის მე-4 პუნქტში, რომლის მიხედვით, *“პარლამენტი ერის უზენაესი სუვერენიტეტის მატარებელია, გარდა იმ უფლებისა, რომელნიც ამ კონსტიტუციით ხალხის პირდაპირ საკანონმდებლო ფუნქციას შეადგენს.”*⁵¹⁴ ამ პუნქტის რედაქცია მიუღებლად ჩათვალია გვაზავამ. მისი აზრით, აქ დაკანონებული იყო პარლამენტის უზენაესობა, რომ სუვერენიტეტის მატარებელია არა პარლამენტი, არამედ ხალხი, აი სწორედ ეს უნდა ყოფილიყო აღნიშნული კონსტიტუციაში. ამ წინადადებამ კომისიაში მხარდაჭერა ჰპოვა და პუნქტის რედაქცია შეიცვალა შემდეგნაირად: *“სუვერენობა ეკუთვნის ხალხს, პარლამენტი ამ კონსტიტუციით დადებულ ფარგლებში ახორციელებს ხალხის სუვერენობას.”*⁵¹⁵ ეს ნორმა უცვლელად აისახა კონსტიტუციის პროექტის 59-ე მუხლში, მხოლოდ იმ განსხვავებით, რომ აქ *“სუვერენობის”* მაგივრად ნახსენებია სიტყვა *“ხელმწიფება”* და ხალხის ნაცვლად კი *“ერი.”*⁵¹⁶ 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 დგას.⁵¹⁷ პარლამენტის უზენაესობა დადასტურებულია კონსტიტუციის 53-ე მუხლში, რომლის თანახმად, ხელმწიფება ეკუთვნის მთელს ერს, პარლამენტი ამ კონსტიტუციის ფარგლებში ახორციელებს ერის ხელმწიფებას.⁵¹⁸ 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*

⁵¹² ჟორდანი ნ. დასახ. ნაშრ; ტფ. 1918 წ; გვ. 23;

⁵¹³ გვაზავა გ. დასახ. ნაშრ; 1920 წელი, ტფ. გვ. 39;

⁵¹⁴ სანიმუშო პროექტი; სეა, ფონ. 1836, საქ. 420, ფურც. 112-115;

⁵¹⁵ სკ-ს 1920 წლის 17 აპრილის სხდომა; სეა, ფონ. 1833, საქ. 180, ფურც. 217;

⁵¹⁶ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, 1920 წ; თბ. გვ. 19;

⁵¹⁷ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა, 1833, ფონ. 181, ფურც. 54;

⁵¹⁸ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 16;

გამოცემული კანონი. ამრიგად სუვერენის სახელი ეკუთვნის ერს და შემდეგ შეზღუდული სახით პარლამენტს.”⁵¹⁹

პარლამენტის უზენაესობის საკითხს შეეხო პროფ. შაცკი. მისი აზრით, საქართველოს კონსტიტუციის პროექტით გათვალისწინებული პარლამენტი არ არის უზენაესი ორგანო და იგი შეზღუდულია განსაკუთრებული კონსტიტუციური სახალხო მექანიზმით, როგორცაა რეფერენდუმი: “ქართული კონსტიტუციის მიხედვით პარლამენტი ყოველის შემძლეა. არა, ეს ასე არ არის. საქართველოს პარლამენტი, ძალიან ფართო უფლებამოსილების მქონე კი, პრინციპულად განსხვავდება ინგლისის ყოველის შემძლე პარლამენტისაგან, რომელსაც ერთი ინგლისელი იურისტის ხატოვანი გამოთქმისა არ იყოს: “ყველაფრის გაკეთება შეუძლია, გარდა იმისა, რომ ქალს კაცად ვერ გადააქცევს და კაცს – ქალად.”⁵²⁰ თუმცა ყველა სახელმწიფოში პარლამენტი არ სარგებლობდა სუვერენული უფლებებით. საფრანგეთში, 1791 წლის კონსტიტუციით, პარლამენტი არ იყო, როგორც ყოველის შემძლე 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.”⁵²¹ საქართველოს პირველი კონსტიტუციის მე-8 მუხლი ითვალისწინებს საკანონმდებლო ორგანოს შეზღუდვას, რომლის მიხედვით, კონსტიტუცია უზენაესი კანონია, პარლამენტს ეკრძალება ისეთი კანონის ან დეკრეტის გამოცემა, რომელიც კონსტიტუციის წინააღმდეგია.⁵²² ამ მხრივ საკანონმდებლო ორგანო შეზღუდული.

§ 4.5. პარლამენტის უწყვეტობის პრინციპი

პირველი კონსტიტუციის საპარლამენტო მართველობის ერთერთი 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.

§ 4.5.1 პარლამენტის დათხოვნის კონცეპტუალური მახასიათებლები

მიუხედავად იმისა, რომ დასავლეთის სახელმწიფოებში პარლამენტი, XVIII საუკუნიდან, ითვლებოდა უზენაეს და სუვერენულ ორგანოდ, საპარლამენტო სისტემებში საკანონმდებლო ხელისუფლებისადმი უნდობლობის მომენტო მაინც არსებობდა. სწორედ ამის გამო შემოიღო, როგორც აღინიშნა, პარადოლმა დათხოვნის უფლება.

⁵¹⁹ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა, 1833, ფონ. 181, ფურც. 54;
⁵²⁰ Шацкии Б. Конституция Грузии, глава II, “Слово,” 1920 г. 10 декабря;
⁵²¹ საფრანგეთის 1791 წლის კონსტიტუცია: ხელმისაწვდომია: <http://sourcebook.fsc.edu/history/constitutionof1791.html>;
⁵²² საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 7;

ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციის შემუშავებელი 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 კრიზისები.⁵²³ განუწყვეტელობის დოგმას მისდევს ამერიკული მოდელი, ანუ ხელისუფლებაგანაწილებული დემოკრატია.⁵²⁴

პარლამენტის მოქმედების განუწყვეტელობის იდეა ძირითადად ფრანგული მოდელის გავლენით აღმოცენდა, რომელიც სახალხო სუვერენიტეტიდან გამომდინარეობს. განუწყვეტელობის 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 წევრები.⁵²⁵

პარლამენტის უწყვეტობა და მისი დათხოვნის დაუშვებლობა ეყრდნობოდა, ძირითადად, ზოგიერთი პოლიტიკოსის შეხედულებებს. აქედან განსაკუთრებით აღსანიშნავია ფრანგი დეპუტატის ბერტაულდის გამოსვლა პარლამენტში, რომელმაც დათხოვნის (გაშვების) უფლება სამეფო ხელისუფლების პრეროგატივად აღიარა, რომელსაც საერთო არ ჰქონდა დემოკრატიულ რეჟიმთან: *“უპასუხისმგებლობა და გაშვების უფლება არის მეფური უფლების ნაწილი. მე ისინი კარგად მესმის, თუ სახელმწიფოებრივი სუვერენიტეტი თავის გამოსახვას დინასტიაში ჰპოვებს... მაგრამ პრინციპში არ შემიძლია გამეგო, როგორ შეიძლება დემოკრატიის შეერთება დათხოვნის უფლებასთან.”*⁵²⁶ 1788 წელს დეპუტატმა ტემითტამ 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.”*⁵²⁷ ბუნებრივია ეს კონცეპტუალური ხედვა ასახვას ჰპოვებდა კანონმდებლობაში.

§ 4.5.2. პარლამენტის დათხოვნის ნორმატიული მახასიათებლები

საფრანგეთის 1875 წლის საკონსტიტუციო კანონების შემუშავების დროს პარლამენტის დათხოვნასთან დაკავშირებით, გამოითქვა მოსაზრება, რომ რესპუბლიკური კონსტიტუციები ყოველთვის აღიარებდნენ, რომ სახალხო სუვერენიტეტის რწმუნებულობანი კრებების ხელში არის, ისინი განუწყვეტელნი არიან და მხოლოდ მათ ეკუთვნით უფლება გადადონ ან გააგრძელონ თავიანთი სხდომები.⁵²⁸ პარლამენტის

⁵²³ პანეკი ი. დასახ. ნაშრ. გაზ. “სრ,” 1919 წელი, 29 აგვისტო;

⁵²⁴ პანეკი ი. დასახ. ნაშრ. გაზ. “სრ,” 1919 წელი, 4 ოქტომბერი;

⁵²⁵ იქვე;

⁵²⁶ ციტირებულია პანეკი ი. დასახ. ნაშრ. გაზ. “სრ,” 1919 წელი, 12 სექტემბერი;

⁵²⁷ ციტირებულია: შაუკიი ბ. Конституция Грузии, глава V, “Слово,” 1921 г. 14 января.

⁵²⁸ პანეკი ი. დასახ. ნაშრ. გაზ. “სრ,” 1919 წელი, 4 ოქტომბერი;

განუწყვეტლობისა და მუდმივობის იდეით იყვნენ გამსჭვალულნი საფრანგეთის 1791 (იხ. პირველი თავის მე-5 მუხლი),⁵²⁹ 1793 (იხ. 39-ე მუხლი)⁵³⁰ და 1848 წლის კონსტიტუციები (იხ. 32-ე მუხლი).⁵³¹ საფრანგეთის 1865 წლის აქტი, პირიქით, აღმასრულებელ ხელისუფლებას უფლებას აძლევდა დაეთხოვა პარლამენტი.⁵³² ხოლო 1875 წლიდან უკვე პრეზიდენტს ჰქონდა დეპუტატთა პალატის დათხოვნის უფლება მხოლოდ სენატთან შეთანხმებით (იხ. 25 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის მე-5 მუხლი).⁵³³ უფრო ადრე, პარლამენტის დათხოვნა აიკრძალა ინგლისში და ეს იყო 1640 წლის კონსტიტუციური აქტით გრძელვადიანი პარლამენტის შესახებ.⁵³⁴ 1653 წლის 16 დეკემბერს კრომველმა ინგლისში მიიღო კონსტიტუციური აქტი, რომლის მე-8 მუხლი პარლამენტს უფლებას აძლევდა მოეხდინა თვითდაშლა.⁵³⁵

§ 4.5.3. დეპუტატის უკან გამოწვევის უფლება ამომრჩევლის მიერ

ამომრჩევლის ან საარჩევნო კორპუსის მიერ პარლამენტის ან დეპუტატის უკან გამოწვევა ზოგადად დათხოვნის ერთერთი ფორმაა. მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმისათვის ცნობილია პარლამენტის დათხოვნის სხვადასხვა ფორმები, მათ შორის, როგორც მთლიანი საკანონმდებლო ორგანოს, ისე, ცალკეული დეპუტატის უკან გამოწვევის ინსტიტუტი. ინდივიდუალური გამოწვევის უფლება პირველად ამერიკის ზოგიერთ შტატში შემოღებულ იქნა, 1903 წლიდან კი ლოს-ანჯელესში და ეს იყო ხალხის მიერ დეპუტატის დათხოვნა, საარჩევნო კორპუსის მიერ მთელი საკანონმდებლო ორგანოს უკან გამოწვევა არსებობდა შვეიცარიის ზოგიერთ კანტონში: არაგაუში, ბაზელში, ბერნში და ლიუცერნში.⁵³⁶ 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 ხმისმიცემა უნდა დაინიშნოს დიდი საბჭოს მიერ, თუ ამას მოითხოვს 12. 000 მოქალაქე, რომელთაც ხმის უფლება აქვთ და ამასთან ეს უნდა მოხდეს კანონით დამტკიცებული ფორმით.”*⁵³⁷

საარჩევნო კორპუსის მიერ უკან გამოწვევის უფლება საფრანგეთში დეპუტატთა პალატის წინაშე განსახილველად დაისვა 1896 წელს.⁵³⁸ ხალხის მიერ საკანონმდებლო კრების ან დეპუტატის უკან გამოწვევის

⁵²⁹ საფრანგეთის 1791 წ.; კონსტიტუცია <http://sourcebook.fsc.edu/history/constitutionof1791.html>;

⁵³⁰ საფრანგეთის 1793 წ.; კონსტიტუცია http://oll.libertyfund.org/index.php?Itemid=264&id=862&option=com_content&task=view

⁵³¹ საფრანგეთის 1848 წ.; კონსტიტუცია <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/constitutions/constitution-deuxieme-republique.asp>;

⁵³² *ჰაჩეტი ი. დასახ. ნაშრ. გაზ. “სრ,”* 1919 წელი, 29 აგვისტო;

⁵³³ Конституционный закон об организации государственной власти 25 февраля 1875 года, Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, Киев, 1905 г. Ст. 30;

⁵³⁴ ინგლისის 1640 წლის აქტი: http://www.archontology.org/nations/uk/england/commonwealth/01_parl_1640.php;

⁵³⁵ ინგლისის 1653 წლის აქტი: http://en.wikisource.org/wiki/Instrument_of_Government,_1653;

⁵³⁶ *ჰაჩეტი ი. დასახ. ნაშრ. გაზ. “სრ,”* 1919 წელი, 12 სექტემბერი;

⁵³⁷ ციტირებულია *ჰაჩეტი ი. დასახ. ნაშრ. გაზ. “სრ,”* 1919 წელი, 12 აგვისტო;

⁵³⁸ *ჰაჩეტი ი. დასახ. ნაშრ. გაზ. “სრ,”* 1919 წელი, 12 სექტემბერი;

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 გაამართლა.⁵³⁹ ამ მხრივ მნიშვნელოვან ნორმას ვხვდებით ჩვენ სოციალ-რევოლუციონერთა კონსტიტუციის პროექტის 42-ე მუხლში, რომელიც ამბობს: *“სახალხო საბჭო (პარლამენტი) ვადის გასვლამდე ხელახლა უნდა იქნეს არჩეული, თუ ამას მოითხოვს ამომრჩეველთა ნახევარი.”*⁵⁴⁰ ეს სხვა არაფერია თუ არა ამომრჩეველთა მიერ პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტი.

§ 4.5.4. პარლამენტის უწყვეტობის პრინციპი პირველ რესპუბლიკაში

პარლამენტის უწყვეტობას ახასიათებს სამი ძირითადი პრინციპი: პარლამენტის მუშაობა გრძელდება ერთი არჩევნებიდან მეორე არჩევნებამდე, პარლამენტის საქმიანობა (სხდომები) შეიძლება დროებით შეწყვეტილ იქნეს მხოლოდ საკუთარი დადგენილებით და ამ პერიოდში მის მაგივრობას სწევს კომიტეტი, პრეზიდენტი ან ბიურო.⁵⁴¹

პირველი რესპუბლიკის პერიოდში არ არსებობდა ნორმატიული აქტი, რომელიც ხელისუფლების სხვადასხვა ძალაუფლების მქონე შტოებს შორის ურთიერთობებს მოაწესრიგებდა. მიუხედავად ნორმატიული აქტების სიმცირისა, ჩვენ დღეს შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ამ პერიოდში საქართველოს პარლამენტი (ეროვნული საბჭო) ითვლებოდა მუდმივ ორგანოდ. პირველი რესპუბლიკის ხელისუფლების წარმომადგენლები იზიარებდნენ პარლამენტის უწყვეტობის დასავლურ ტენდენციას. ამის საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიყვანოთ რამოდენიმე მაგალითი საქართველოს სახელმწიფოებრივი ცხოვრებიდან. საქართველოს მთავრობას მოუხდენია პარლამენტის დროებითი შეჩერება, რომლის უფლება მას არ ჰქონდა, არა თუ რომელიმე კანონის ძალით, არამედ დასავლეთში მიღებული ტენდენციის საფუძველზე.

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.”*⁵⁴² შემდეგ კი გამოირკვა, რომ პარლამენტის საქმიანობის შეჩერების უფლება არ ჰქონდა მინისტრთა კაბინეტს. ამის ინიციატივა ეკუთვნოდა პრეზიდენტს. პრეზიდენტის გადაწყვეტილებაში ვკითხულობთ: *“რადგანაც დამფუძნებელი კრების არჩევნების ვადა მოახლოებულია და ფრაქციათა შეთანხმებით პარლამენტის მოქმედების შეჩერება საჭიროა წინასწარი საარჩევნო მუშაობისათვის, პრეზიდენტი ადგენს: წარედგინოს წინადადება პარლამენტს შემდეგი დადგენილების მიღების შესახებ: 1) პარლამენტის მოქმედება შეჩერებულ იქნეს ამა იანვრის 31-დან; 2) პარლამენტი დათხოვნილად ითვლება დღიდან დამფუძნებელი კრების შეკრებისა; 3) დამფუძნებელ კრებას მოიწვევს პარლამენტის პრეზიდენტი და*

⁵³⁹ ციტირებულია შაიოს ა. დასახ. ნაშრ. გვ. 149;

⁵⁴⁰ კონსტიტუციის პროექტი, სეა, ფონ. 1833, საქ. 728. ფურც. 99;

⁵⁴¹ პაჩეკი ი. დასახ. ნაშრ. გაზ. “სრ,” 1919 წელი, 4 ოქტომბერი;

⁵⁴² სეა, ფონ. 1836, აღწ. 1, საქ. 403, ფურც. 3;

პარლამენტის დამფუძნებელი კრების ცენტრალური საარჩევნო კომისია.”⁵⁴³ პრეზიდენტის ეს წინადადება მიღებულ იქნა დადგენილების სახით.⁵⁴⁴ 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 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, რომელსამე განსაკუთრებულ გარემოების გამო, -თუ საჭაროდ ცნობს, მოიწვიოს დამფუძნებელი კრება მოქმედებისათვის მეორე მუხლში აღნიშნული ვადის გასვლამდისაც.”⁵⁴⁵

საქართველოს პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივი გამოცდილება ცხადყოფს, რომ ამ პერიოდში მიღებული იყო პარლამენტის უწყვეტობის პრინციპი, რაც გულისხმობს, რომ არც თვით პარლამენტი და არც მთავრობას უფლება არ ჰქონდათ დაეთხოვათ პარლამენტი, ამავე დროს, პარლამენტის მოწვევის უფლებამოსილებით მხოლოდ პრეზიდენტი აღიჭურვა. შეიძლება ითქვას, რომ პირველი კონსტიტუციის პროექტიც ამ გამოცდილების ასახვას ითვალისწინებდა.

§ 4.5.5. პარლამენტის უწყვეტობის კონცეპტუალური საფუძვლები პირველ კონსტიტუციაში

კომისიის სანიმუშო პროექტის მე-16 ქვეპუნქტით, გათვალისწინებული იყო პარლამენტის უწყვეტობის პრინციპი. პროექტში საუბარია, რომ “პარლამენტის სესია იკრიბება ყოველ წელიწადს ნოემბრის პირველ სამშაბათს. განსაკუთრებულ შემთხვევაში მისი მოწვევის უფლება აქვს მთავრობას ან პარლამენტის პრეზიდიუმს. პარლამენტის შეკრება სავალდებულოა, თუ მას დაეპუტათა ერთი მეოთხედი დაესწრო.”⁵⁴⁶ 1920 წელს გამოცემულ პროექტში აღნიშნული დებულება შეცვლილია და პარლამენტის პირველი შეკრების დღედ მოხსენიებულია ნოემბრის პირველი კვირა დღე.⁵⁴⁷ ეს იმას ნიშნავს, რომ ნოემბრის პირველი კვირა დღიდან მეორე ნოემბრის კვირა დღემდე პარლამენტი ითვლებოდა მუდმივად და უწყვეტად, მაგრამ დიდ გაკვირვებას იწვევს იმავე პუნქტის შემდეგი სიტყვა “ყოველწლივ,” ე.ი. გამოდის რომ პარლამენტის არჩევნები უნდა ჩატარებულიყო წელიწადში ერთხელ, მაშინ როდესაც კონსტიტუციის 46-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტი აირჩეოდა სამი წლის ვადით.⁵⁴⁸ ჩვენს ამ მოსაზრებას კიდევ უფრო არგუმენტირებულს ხდის თეზისები. 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 დღეს. აქედან გამომდინარეობს, რომ ამავე დღეს უნდა დამთავრდეს ძველი

⁵⁴³ სეა, ფონ. 1836, აღწ. 1, საქ. 403, ფურც. 3;
⁵⁴⁴ კმგკ, 1919 წ.; 12 მარტი; № 5; პირველი ნაწილი; გვ. 84;
⁵⁴⁵ სეა, ფონ. 1833, აღწ. 1, საქ. 8, ფურც. 11;
⁵⁴⁶ სანიმუშო პროექტი, სეა, ფონ. 1836, საქ. 420, ფურც. 112-115;
⁵⁴⁷ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, თბ. 1920 წ.; გვ. 21;
⁵⁴⁸ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 18;

პარლამენტის უფლება-მოვალეობები.⁵⁴⁹ კონსტიტუციის ნაჩქარევ დამტკიცებას უნდა დაბრალდეს ყოველ წელს პარლამენტის პირველი სესიის მოწვევის გათვალისწინება. კომისიის პროექტები და არც მიღებული კონსტიტუცია არაფერს ამბობს იმაზე, ნოემბრის პირველ კვირა დღემდე თუ როდის უნდა მომხდარიყო ახალი არჩევნები. სავარაუდოდ უნდა ყოფილიყო არჩევნებისათვის საჭირო გონივრული ვადა განსაზღვრული მხოლოდ მიმდინარე კანონმდებლობით. ამ მოსაზრების საილუსტრაციოდ მოვიყვანთ თეზისებიდან ამონარიდს: *“ლოგიკური აზრის მიხედვით, იგულისხმება, რომ არჩევნები ხდება ნოემბრის პირველ კვირამდე იმდენი დღით ადრე მაინც, რომ დეპუტატებმა მოასწრონ დელაქაქაქში ჩასვლა.”*⁵⁵⁰ რაუდენ არსენიძის წინადადებით, სანიმუშო პროექტის მე-16 პუნქტში შევიდა შესწორება იმასთან დაკავშირებით, რომ არჩევნები ინიშნებოდეს შემოდგომაზე ისეთი ანგარიშით, რომ ახლად არჩეულები დაესწრნენ სესიის პირველ დღეს.⁵⁵¹ ეს შესწორება უცვლელად აისახა კონსტიტუციაში. სანიმუშო პროექტის მე-17 პუნქტით, პარლამენტის სესიის შეწყვეტა შეიძლებოდა წელიწადში არაუმეტეს 4 თვისა.⁵⁵² აღნიშნული ვადა 1920 წლის პროექტით შეიცვალა და 5 თვემდე გაიზარდა.⁵⁵³ სოციალ-რევოლუციონერების პროექტის 38-ე მუხლის მიხედვით, პარლამენტის შეწყვეტა დასაშვებია იყო არაუმეტეს 3 თვისა წელიწადში.⁵⁵⁴ გარკვეული მიზეზების გამო უკვე პირველი კონსტიტუციის საბოლოო ვარიანტის 62-ე მუხლიდან ამოღებულ იქნა პარლამენტის მუშაობის დროებით შეწყვეტის ვადები.⁵⁵⁵ 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 შეკრებილიყო დეპარტამენტის გენერალური საბჭოები და თითოეული საბჭოდან უნდა აერჩიათ ორ ორი დელეგატი დროებითი კრებისათვის, რომელშიც უნდა შესულიყვნენ დათხოვნილი პარლამენტის წევრები. დროებითი კრება ახორციელებდა სრულ საკანონმდებლო უფლებამოსილებას.⁵⁵⁶ აღნიშნულ საკითხს საკონსტიტუციო კომისიამ შემდეგი განმარტება მისცა: *“ახალი პარლამენტის შეკრებამდე, რომლისთვისაც კანონით, არის ვადა განსაზღვრული, ძველი პარლამენტი არ კარგავს თავის უფლებას. იგი შეიძლება ფაქტიურად 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.”*⁵⁵⁷ კონსტიტუციის 62-ე მუხლის ძირითადი არსი იმაში

⁵⁴⁹ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა, სეა, ფონ. 1833, საქ. 182, ფურც. 57;

⁵⁵⁰ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა, სეა, ფონ. 1833, საქ. 182, ფურც. 57;

⁵⁵¹ სეა, ფონ. 1833, საქ. 180, ფურც. 216;

⁵⁵² სანიმუშო პროექტი, სეა, ფონ. 1836, საქ. 420, ფურც. 112-115;

⁵⁵³ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, თბ. 1920 წ.; გვ. 21;

⁵⁵⁴ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, სეა; ფონდი 1833; საქმე 728; ფურცელი 97;

⁵⁵⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 18;

⁵⁵⁶ პაჩეკი ი. დასახ. ნაშრ. გაზ. “სრ,” 1919 წელი, 2 სექტემბერი;

⁵⁵⁷ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა, სეა, ფონ. 1833, საქ. 182, ფურც. 57;

მდგომარეობს, რომ იგი არის უზენაესი 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 აზრის მიხედვით, კონსტიტუციის პროექტის ავტორები სარგებლობდნენ მოძველებული იდეებით პარლამენტის უზენაესობისა და მისი უწყვეტობის, დათხოვნის დაუშვებლობის შესახებ. იგი წერდა, რომ კონსტიტუციის პროექტისათვის უცნობია პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტი. იგი მთლიანად დგას მოძველებულ თვალსაზრისზე, რომ თითქოს დეპუტატები არ შეიძლება იყვნენ დამოკიდებულნი თავიანთ ამომრჩევლებზე და, რომ სამი წლის მანძილზე საქართველოს პარლამენტის დეპუტატები არავითარ გარემოებაში არ კარგავენ თავიანთ უფლებამოსილებებს.⁵⁵⁸ 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 უზრუნველსაყოფად.⁵⁵⁹ პარლამენტის დათხოვნები შეიძლება იყოს დემოკრატიული და ანტიდემოკრატიული.⁵⁶⁰ 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 X-მ 1830 წელს პირველი სხდომის დაწყებამდე “მათრახი გაართვა 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.⁵⁶¹ მაგრამ შაცკი დემოკრატიულ და, ამავე დროს, სასარგებლოს უწოდებს იმ დათხოვნებს, რომელიც აღმოცენდება მთავრობებსა და პარლამენტებს, ან ხალხსა და პარლამენტებს შორის მკონფლიქტების დროს. ასეთმა დათხოვნებმა, მისი აზრით, შეიძლება ითამაშოს კეთილშობილური როლი. შაცკი მიიჩნევდა, რომ დათხოვნის ინსტიტუტი სასარგებლო იქნებოდა იმ ტიპის საპარლამენტო სახელმწიფოებში, რომელთაც საქართველო მიეკუთვნება. ასეთ ქვეყნებში პარლამენტი წარმოადგენს აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების კონცენტრირებას.⁵⁶²

საკონსტიტუციო კომისია სრულიად გამორიცხავდა პოლიტიკურ კონფლიქტებს პარლამენტსა და მთავრობას შორის, ვინაიდან მთავრობა, აღმასრულებელი ხელისუფლება გამომდინარეობს საკანონმდებლო ხელისუფლებიდან, მთავრობა წარმოადგენს კოლეგიალურ ორგანოს, რომლის უმრავლესობა აირჩევა საკანონმდებლო ორგანოს შემადგენლობიდან, შესაბამისად ასეთ სისტემაში ნაკლებია მთავრობისა

⁵⁵⁸ Конституция Грузии, глава IV, “Слово,” 1920 г. 24 декабря;

⁵⁵⁹ Конституция Грузии, глава VI, “Слово,” 1921 г. 19 января;

⁵⁶⁰ Конституция Грузии, глава V, “Слово,” 1921 г. 14 января;

⁵⁶¹ იქვე;

⁵⁶² იქვე;

და პარლამენტის კონფლიქტები, რაც არ მოითხოვს დათხოვნის ინსტიტუტის შემოღებას. 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, ესენი იყო პრეზიდენტი და ზედა პალატა. ეს კი შეზღუდავდა პარლამენტის უზენაესობას.⁵⁶³ კომისია მაინც არ გამორიცხვავდა მომავალში ხალხსა და პარლამენტს შორის კონფლიქტებს, ასეთ დროს თვითონ ხალხს უნდა მოეხდინა დეკრეტით, რეფერენდუმზე მისი დათხოვნა. თეზისებში ვკითხულობთ: *“და თუ მაინცდამაინც მოხდა დაშორება ხალხისა და პარლამენტის, ჩვენი კონსტიტუციის მიხედვით, არის მხოლოდ ერთი გამოსავალი – ესაა რეფერენდუმით პარლამენტის დათხოვნა.”*⁵⁶⁴ თუმცა, ჩვენის აზრით, მომავალში ამგვარი უფლების გამოყენება დეკრეტის საშუალებით პირდაპირ იქნებოდა კონსტიტუციის 62-ე მუხლის დარღვევა, რომელიც ითვალისწინებდა პარლამენტის მუშაობის დროებით შეწყვეტას მხოლოდ პარლამენტის გადაწყვეტილებით.⁵⁶⁵ ბორის შაცკი შეეხო კონფლიქტებს პარლამენტსა და ხალხს შორის, ასეთ შემთხვევაში პარლამენტის დათხოვნა აღადგენს წონასწორობას.⁵⁶⁶ 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.”*⁵⁶⁷ აღბათ უფრო დემოკრატიულობით გამოირჩეოდა სოციალ-რევოლუციონერთა კონსტიტუციის პროექტი, რომელიც ითვალისწინებდა პარლამენტის დათხოვნას ვადის გასვლამდე ამომრჩეველთა ნახევრის მიერ.⁵⁶⁸ ახალი კონსტიტუციებიდან პარლამენტების დათხოვნები გათვალისწინებული იყო ვაიმარისა და ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციებით. გერმანიის კონსტიტუციის 25-ე მუხლით პრეზიდენტს უფლება ჰქონდა დაეთხოვა რაიხსტაგი ერთი და იგივე მიზეზით მხოლოდ ერთხელ.⁵⁶⁹ ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის 31-ე მუხლის ძალით, პრეზიდენტს უფლება ენიჭებოდა დაეთხოვა ორივე პალატა.⁵⁷⁰ აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციამ დათხოვნის ინსტიტუტის უარყოფით კიდევ ერთხელ გაუსვა ხაზი პარლამენტის სუვერენობასა და უზენაესობას. ჩვენ ვეთანხმებით პროფ. შაცკის

⁵⁶³ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა, სეა, ფონ. 1833, საქ. 182, ფურც. 57;
⁵⁶⁴ იქვე;
⁵⁶⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 18;
⁵⁶⁶ Конституция Грузии, глава VI, “Слово,” 1921 г. 19 января;
⁵⁶⁷ იქვე;
⁵⁶⁸ სრფ-ს კონსტიტუციის პროექტი, სეა, ფონ. 1833, საქ. 728, ფურც. 99;
⁵⁶⁹ Ferfassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919. Leipzig. 1919; გვ. 11;
⁵⁷⁰ La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Pracue, 1920, გვ. 28;

მოსაზრებას, რომ კონსტიტუციის პროექტის ავტორები მოექცნენ ძველი იდეების გავლენის ქვეშ, რომ თითქოს არ შეიძლებოდა ხალხის მიერ არჩეული პარლამენტის დათხოვნა. ამით, მიგვაჩნია, რომ კონსტიტუციამ გადაუხვია საპარლამენტო რეჟიმისათვის დამახასიათებელ კონსტიტუციურ პრინციპებს. ამით, ვფიქრობთ, დაირღვა ხელისუფლებათა წონასწორობის კონსტიტუციური პრინციპი, რაც მნიშვნელოვანია ნებისმიერი, განსაკუთრებით, საპარლამენტო რეჟიმისათვის.

§ 4.6. უფლებამოსილებათა განაწილება პარლამენტსა და მთავრობას შორის

პირველ რესპუბლიკაში პარლამენტისა და მთავრობის უფლებამოსილებების შესახებ კონკრეტული კანონები არ ყოფილა მიღებული. ცალკეული აქტები განსაზღვრავდნენ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს. პარლამენტის და მთავრობის უფლება-მოვალეობები გაბნეული იყო სხვადასხვა კანონში.

ვინაიდან, საკონსტიტუციო კომისია მმართველობის დარგში კოლეგიალიზმს ანიჭებდა უპირატესობას, მათთვის დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა მთავრობისათვის გარკვეული უფლებების მინიჭებას. კიდევ უფრო მეტი, რაჟღერ არსენიძე მოითხოვდა, რომ კონსტიტუციაში შეეცნათ ისეთი მუხლი, რომელიც მთავრობას აღჭურავდა მთელი ძალაუფლებით.⁵⁷¹ ნოე ჟორდანიას მხარს უჭერდა მთავრობისათვის მეტი უფლებების მინიჭებას, ვიდრე ეს კონსტიტუციის პროექტით იყო გათვალისწინებული.⁵⁷² გიორგი ნანეიშვილი მიიჩნევდა, რომ კონსტიტუციაში განსაზღვრული უნდა ყოფილიყო კანონმდებლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ფუნქციები. მისი აზრით, საბჭო (იგულისხმება საქართველოს ეროვნული საბჭო) უნდა იყოს კანონმდებელი, მთავრობა კი კანონის აღმსრულებელი.⁵⁷³

საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი თავიდანვე მკაფიოდ მიჯნავდა პარლამენტისა და მთავრობის ფუნქციებს ერთმანეთისაგან. კონსტიტუციის პროექტებში და თავად კონსტიტუციაში ასახულ იქნა არამხოლოდ მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილება ამ მიმართულებით, არამედ პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივი ცხოვრების ელემენტები. ჩვენ ფრანგულ და არც გერმანულ მოდელებში ხელისუფლებათა ფუნქციების ასეთ მკვეთრ გამიჯვნას ვერ ვხედავთ. გამონაკლისია შვეიცარიის კონსტიტუცია, რომელიც სისტემურად განსაზღვრავს პარლამენტისა და მთავრობის უფლებამოსილებებს.

§ 4.6.1. პარლამენტის უფლებამოსილებები

საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში პარლამენტის პრეროგატივებს ეხება 54-ე მუხლი, რომელიც აბსოლიტურად განსაზღვრავს მის ფუნქციებს.⁵⁷⁴ საკონსტიტუციო კომისიაში მიიჩნევდნენ, რომ

⁵⁷¹ სკ-ს 1918 წლის 26 ივნისის სხდომის მასალები; სეა, ფონ. 1833, საქ. 191, ფურც. 142;
⁵⁷² სდკ-ს 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომა, გაზ. “საქართველოს,” 1920 წელი, 4 დეკემბერი;
⁵⁷³ სკ-ს 1918 წლის 3 აგვისტოს სხდომა, სეა, ფონ. 1833, საქ. 191, ფურც. 133;
⁵⁷⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 16;

კონსტიტუციის პროექტში ჩამოყალიბებული ფუნქციები იმდენად განსაკუთრებული იყო, რომ მათი გადაწყვეტა, მოწესრიგება ან თვით ხალხს ან მის წარმომადგენლებს უნდა შეძლებოდა მხოლოდ.⁵⁷⁵ მნიშვნელოვანია ამ მუხლის ა) ქვეპუნქტი, რომელიც პარლამენტის უპირველეს ფუნქციას - კანონმდებლობას განსაზღვრავს, ამ დებულებით, პარლამენტი იყო, როგორც საკანონმდებლო ორგანო.⁵⁷⁶ დ) ქვეპუნქტით, პარლამენტს უფლება ჰქონდა დაემტკიცებინა საზავო, სავაჭრო და ამგვარი ხელშეკრულებები უცხო სახელმწიფოებთან. ამ პუნქტის შემუშავების დროს კომისია შვეიცარიის კონსტიტუციის 85-ე მუხლის მე-5 ქვეპუნქტის მიხედვით ხელმძღვანელობდა, რომელიც ითვალისწინებდა უცხო სახელმწიფოებთან ხელშეკრულებების გაფორმებას.⁵⁷⁷

54-ე მუხლი პარლამენტს ანიჭებდა ამინისტრის უფლებას, ეს პრეროგატივა ქართველმა კანონმდებლებმა შვეიცარიის კონსტიტუციის შესაბამისი მუხლიდან აიღეს. 85-ე მუხლის მე-7 პუნქტი ამინისტრისთან ერთად შეწყალების უფლებასაც პარლამენტს ანიჭებდა.⁵⁷⁸ საქართველოს კონსტიტუციაში ნახსენებია მხოლოდ ამინისტრია (მუხლი 54, ა).⁵⁷⁹ კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი თავდაპირველად პარლამენტს აკუთვნებდა როგორც ამინისტრის, ისე შეწყალების უფლებას (დებულების მე-5 პუნქტი),⁵⁸⁰ ისევე როგორც შვეიცარიის კონსტიტუცია. თუმცა, უკვე 1920 წლის კონსტიტუციის პროექტში პარლამენტის უფლებებს შორის ნახსენებია მხოლოდ ამინისტრია⁵⁸¹ (მუხლი 61, ე).⁵⁸² საარქივო მასალებიდან არ ჩანს თუ რა მოტივით ამოიღო კომისიამ დებულებიდან “შეწყალება.” შეწყალების ინსტიტუტის გამოყენება მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების პრეროგატივას წარმოადგენდა მაშინდელი კონსტიტუციებით, ივარაუდება, რომ კომისიამ ეს უფლება მიანდო მთავრობას, მაგრამ ის მთავრობის უფლებამოსილებებში არ ჩანს, არც მთავრობის თავმჯდომარე იყო აღჭურვილი შეწყალების კონსტიტუციური პრეროგატივით. აღსანიშნავია, რომ ეს უფლება სხვა ქვეყნებში პრეზიდენტის ფუნქციებში შედიოდა.⁵⁸³ საკონსტიტუციო კომისია მიიჩნევდა, რომ ამინისტრის გამოცხადება გამომდინარეობდა პარლამენტის უზენაესობიდან.⁵⁸⁴

⁵⁷⁵ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა, სეა, ფონ. 1833, საქ. 182, ფურც. 55;

⁵⁷⁶ იქვე;

⁵⁷⁷ IIIФК; М. 1917 г. Ст. 22;

⁵⁷⁸ IIIФК; М. 1917 г. Ст. 22;

⁵⁷⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 16;

⁵⁸⁰ კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი, სეა, ფონდი 1836, საქმე 420, ფურცელი 112;

⁵⁸¹ ჩვენ გვაქვს მაგალითი პირველი რესპუბლიკიდან, როდესაც საქართველოს დამფუძნებელმა კრებამ 1921 წლის 11 თებერვალს, კონსტიტუციის დამტკიცებამდე რამდენიმე დღით ადრე, მიიღო ამინისტრია “საქართველოს დამოუკიდებლობის იურიდიულად ცნობის აღსანიშნავად.” 1920 წლის 27 იანვარს ევროპის მოკავშირე სახელმწიფოებმა იურიდიულად ცნეს საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობა, ამ მოვლენასთან დაკავშირებით იმ პირებს, რომლებსაც ჩადენილი ჰქონდათ პოლიტიკური, სამხედრო და სისხლის სამართლის დანაშაული, შეუმსუბუქდათ სასჯელი. ზოგიერთი დამნაშავე განთავისუფლდა კიდევაც სასჯელისაგან (სდრსაკ (1918-1921); 1990 წ.; გვ. 453-457).

⁵⁸² საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფილისი, 1920 წელი, მაისი, გვ. 20;

⁵⁸³ სრფ-ის კონსტიტუციის პროექტით, სახალხო საბჭოს ეკუთვნოდა ამინისტრისა და შეწყალების უფლება (სეა, ფონდი 1833, საქმე 728, ფურცელი 97, მუხლი 32, ბ);

⁵⁸⁴ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა, სეა, ფონ. 1833, საქ. 182, ფურც. 55;

§ 4.6.2. მთავრობის უფლებამოსილებები

მთავრობის უფლებამოსილებებს კონსტიტუციის 72-ე მუხლი განსაზღვრავს.⁵⁸⁵ ჩვენ შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ქართველი კანონმდებლები ძირითადად ამ მუხლის შემუშავების დროს ხელმძღვანელობდნენ შვეიცარიის კონსტიტუციის 102 მუხლის დებულებებით.⁵⁸⁶

საქართველოს მთავრობას ეკისრებოდა რესპუბლიკის საქმეთა უმაღლესი მართვა-გამგეობა კანონის თანახმად.⁵⁸⁷ ამ დებულებას კომისიამ შემდეგი განმარტება მისცა: *“სიტყვები “თანახმად კანონისა” ნიშნავს იმას, რომ არცერთი უწყების წარმომადგენელს არ შეუძლია გამოსცეს ისეთი ადმინისტრაციული განკარგულება, ან სავალდებულო დადგენილება, თუ ცირკულიარი, რომელიც კანონს უარყოფს ან ნამდვილ მის შინაარსს ეწინააღმდეგება.”*⁵⁸⁸ შვეიცარიის კონსტიტუციის 102 მუხლის 1-ლი პუნქტი ამბობს: *“მთავრობა ასრულებს ფედერალურ საქმეებს კონფედერაციის კანონმდებლობისა და დადგენილებების თანახმად.”*⁵⁸⁹ პირველი კონსტიტუციის აღნიშნული მუხლის გ) ქვეპუნქტი პარლამენტს უფლებას აძლევდა თვალ-ყური ედევნებინა კონსტიტუციისა და კანონებისათვის უზრუნველყო მათი ცხოვრებაში განხორციელება.⁵⁹⁰ “თვალ-ყურის დევა” არ უნდა იქნას გაგებული ისე, რომ თითქოს მთავრობას კონსტიტუციის უზენაესობის დაცვის ფუნქცია ჰქონდა, აქ საუბარია მხოლოდ კანონმდებლობის აღსრულების კონტროლზე, რაც სრულად შეესაბამება შვეიცარიის კონსტიტუციის 102 მუხლის მე-2 პუნქტს, სადაც საუბარია, რომ *“იგი ზედამხედველობს კონსტიტუციის დაცვა-შესრულებას, კონფედერაციის კანონმდებლობისა და დადგენილებების ასრულებას.”*⁵⁹¹ პირველი კონსტიტუციის 72-ე მუხლის დ) ქვეპუნქტის თანახმად, მთავრობას უნდა დაეცვა ქვეყნის საგარეო ინტერესები.⁵⁹² საარქივო მასალებიდან ჩანს, რომ პროექტის ავტორები ამ დებულების შემუშავების დროს შვეიცარიის კონსტიტუციის 102 მუხლის მე-8 პუნქტის ნორმებით ხელმძღვანელობდა. კონსტიტუციით კონფედერაციის მთავრობა ვალდებული იყო ეზრუნა ქვეყნის საგარეო საქმეებზე.⁵⁹³

§ 4.6.3. ერთობლივ უფლებამოსილებებს მიკუთვნებული საკითხები

პირველ კონსტიტუციაში იყო ფუნქციათა ნაწილი, რომელიც, გარკვეულწილად მთავრობისა და პარლამენტის ერთობლივ გადაწყვეტილებებს მოითხოვდა. ასეთ უფლებამოსილებებს მიეკუთვნებოდა თავდაცვა და ბიუჯეტი.

⁵⁸⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 20;

⁵⁸⁶ ШФК; М. 1917 г. Ст. 24-25;

⁵⁸⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 20;

⁵⁸⁸ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა, სეა, ფონ. 1833, საქ. 182, ფურც. 17;

⁵⁸⁹ ШФК; М. 1917 г. Ст. 24-25;

⁵⁹⁰ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 20;

⁵⁹¹ ШФК; М. 1917 г. Ст. 25;

⁵⁹² საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 20;

⁵⁹³ ШФК; М. 1917 г. Ст. 25;

§ 4.6.3.1. უფლებამოსილება თავდაცვის სფეროში

პირველ რესპუბლიკაში შეიარაღებული ძალების მოსაწესრიგებლად ეროვნულმა საბჭომ მიიღო ოთხი ნორმატიული აქტი: “სახალხო გვარდიის,”⁵⁹⁴ დებულება “სამხედრო მმართველობის,”⁵⁹⁵ კანონი “რეგულარული არმიის ორგანიზაციისა”⁵⁹⁶ და ძირითადი დებულება “სამხედრო ბეგარისა და მუდმივი ჯარის შევსების”⁵⁹⁷ შესახებ. სამხედრო მმართველობის დებულების მიხედვით, შეიარაღებული ძალების სფეროში უზენაესი ორგანო იყო ეროვნული საბჭო, რომელიც თავის უფლებას მინისტრთა კაბინეტის მეშვეობით ახორციელებდა.⁵⁹⁸ 1918 წლის 3 აგვისტოს კომისიის სხდომაზე განხილულ იქნა დეპუტატ სამსონ დადიანის მიერ შემუშავებული დებულება “რესპუბლიკის ჯარისა.”⁵⁹⁹ გიორგი ნანეიშვილის შეხედულებით, მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პირობებში საჭიროა მთავრობას მიენიჭოს შეიარაღებული ძალების მმართველობის უფლება, თუ ეს უფლება ჩამოერთვა მთავრობას, მაშინ ეროვნული საბჭო (პარლამენტი) ვერ მოსთხოვს მინისტრთა კაბინეტს პასუხისმგებლობას. ასეთი პრინციპი იყო გატარებული ინგლისში. ნანეიშვილს მიაჩნდა, რომ მთავარსარდალი მთავრობას უნდა დაენიშნა და არა ეროვნულ საბჭოს. გარდა ამისა, იგი ევროპის მმართველობის სისტემებზე დაყრდნობით ასაბუთებდა, რომ საქართველოში მთავრობას უნდა მისცემოდა არეულობის ან აჯანყების დროს ჯარის გამოყვანის უფლება და ამ გადაწყვეტილების შესახებ ეროვნული საბჭოსთვის გადაეცა ცნობები.⁶⁰⁰ კანონ-პროექტს წინააღმდეგობა გაუწია არსენიძემ, რომელმაც მოითხოვა თავდაცვის სფეროში პარლამენტის უფლებების შესუსტება. მან განაცხადა: *“ყველა უფლება ეკუთვნის საბჭოს, იმის გარდა, რასაც თვითონ გადასცემს მთავრობას. მთავარსარდალის დანიშვნა უნდა გადაეცეს მთავრობას.”*⁶⁰¹ დადიანი მტკიცედ დადგა თავის პოზიციაზე და სამხედრო სფეროში უმაღლესი ნება ეროვნულ საბჭოს მიანიჭა.⁶⁰² კომისიამ 1918 წლის 7 აგვისტოს რესპუბლიკის ჯარის შესახებ დებულება მიიღო. დებულების მიხედვით, სამხედრო ძალების უზენაეს გამგებლად ითვლებოდა ეროვნული საბჭო, იგი ამ სფეროში გამოსცემდა კანონებს. განსაკუთრებულ შემთხვევებში მთავრობას ჯარის გამოყვანის უფლებამოსილება მიენიჭა, მინისტრთა კაბინეტის ეს განკარგულება პარლამენტს უნდა დაედასტურებინა.⁶⁰³

სწორედ პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივი გამოცდილება იქნა ასახული საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში. რაც, თავის მხრივ, შვეიცარიის კოლეგიალური მმართველობის პრინციპებს ემყარებოდა, რომლის მიხედვით, სამხედრო ძალაუფლება გადანაწილებული იყო პარლამენტსა და მთავრობას შორის.

⁵⁹⁴ სდრსაკ (1918-1921), 1990 წ.; გვ. 15;
⁵⁹⁵ სდრსაკ (1918-1921), 1990 წ.; გვ. 49;
⁵⁹⁶ იქვე, გვ. 53;
⁵⁹⁷ სდრსაკ (1918-1921), 1990 წ.; გვ. 55;
⁵⁹⁸ იქვე, გვ. 49;
⁵⁹⁹ სეა, ფონ. 1833, აღწ. 1, საქ. 191, ფურც. 159;
⁶⁰⁰ იქვე;
⁶⁰¹ იქვე;
⁶⁰² იქვე;
⁶⁰³ იქვე, ფურც. 161;

სანიმუშო პროექტის მე-5 პუნქტი ითვალისწინებდა პარლამენტის მიერ შეიარაღებული ძალების უზენაესი გამგებლობის უფლებას, მათ შორის ომის გამოცხადება პარლამენტის ფუნქციებში შედიოდა.⁶⁰⁴ შვეიცარიის კონსტიტუციის 85-ე მუხლის მე-6 ქვეპუნქტის მიხედვით, კონფედერაციის საკანონმდებლო კრება აცხადებდა ომს უცხო სახელმწიფოს წინააღმდეგ თავდაცვის მიზნით.⁶⁰⁵ საკანონმდებლო ხელისუფლებისათვის ომის გამოცხადების უფლების მინიჭების გამო ბრძოლა დემოკრატიის გაჩენის დღიდან მომდინარეობს. ინგლისში 1645 წლის 11 ნოემბერს შემუშავებული კონსტიტუციური კანონის პროექტის 52 –ე თავი ამბობს, რომ *“ომის გამოცხადების უფლება ღირს პროტექტორს და პარლამენტს ეკუთვნის.”*⁶⁰⁶ პრეზიდენტისა და მონარქის უფლებამოსილების დელეგირება კარგად ჩანს პირველი კონსტიტუციის იმ მუხლიდან, სადაც მთავრობას უფლება აქვს გამოიყვანოს შეიარაღებული ძალა. სანიმუშო პროექტის მე-9 პუნქტის ვ) ქვეპუნქტი ამგვარ უფლებამოსილებას მთავრობას ანიჭებდა. აქ ნათქვამია: *“მოულოდნელ შემთხვევაში თუ საჭიროებამ მოითხოვა და პარლამენტი შეკრებილი არ არის, უფლება აქვს თავის დადგენილებით გამოიყვანოს შეიარაღებული ძალა რესპუბლიკისა – 3000 კაცამდე, ვადით არაუმეტეს სამი კვირისა, უკეთუ მეტი ძალა დასჭირდეს, ან მეტის ვადით, ამისთვის ნებართვა უნდა მიიღოს პარლამენტისაგან.”*⁶⁰⁷ ამ დებულების შემუშავების დროს, როგორც შედარებითი ანალიზიდან ირკვევა, შვეიცარიის კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მე-11 ქვეპუნქტით უხელმძღვანელიათ. ამ ქვეპუნქტის მიხედვით, *“თუ საჭიროება მოითხოვს და კავშირის კრებული (პარლამენტი) შეკრებილი არ არის, კავშირის სათათბიროს (მთავრობას) უფლება აქვს შეავროვოს, რამდენიც საჭირო იქნება, აამოქმედოს ჯარი, და იმ შემთხვევაში, თუ შეკრებილი ჯარი 2000 კაცს აღემატება, დაუყოვნებლივ მოიწვიოს კავშირის კრებული.”*⁶⁰⁸ დამფუძნებელმა კრებამ ეს დებულება უცვლელად მიიღო, მხოლოდ იმ განსხვავებით, რომ 72-ე მუხლის მიხედვით, არ არის განსაზღვრული შეიარაღებული ძალების რაოდენობა, ხოლო სამი კვირის მაგივრად აღნიშნულია 21 დღე. კანონმდებელმა მთავრობის ასეთი ქმედებისათვის პარლამენტის თანხმობა ძალაში დატოვა.⁶⁰⁹ როგორც აღინიშნა, თუ მთავრობის დადგენილების გამოტანა დაბრკოლებული იყო, მაშინ ჯარის გამოყვანის უფლება, 70-ე მუხლის ძალით, მთავრობის თავმჯდომარესაც ჰქონდა. მთავრობისადმი ამგვარი უფლების მინიჭება განპირობებული იყო მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის მაგალითებით (განსაკუთრებით ინგლისისა და შვეიცარიის), სადაც პარლამენტს ეკუთვნოდა ჯარების უმაღლესი გამგებლობა, ხოლო მთავრობა განსაკუთრებულ შემთხვევებში გამოიყვანდა შეიარაღებულ ძალას, და, გარდა ამისა, პარლამენტის მუშაობის დროებით შეწყვეტის დროს შეიძლება შექმნილიყო რთული სიტუაცია, რაც მოითხოვდა დაუყოვნებლივ რეაგირებას. ამის შესახებ თეზისებში ნათქვამია: *“ადვილი შესაძლებელია პარლამენტის ვაკანსიის დროს რესპუბლიკაში შეიქმნეს ისეთი პირობები, როცა საჭიროდ რჩება*

⁶⁰⁴ სანიმუშო პროექტი, სეა, ფონ. 1836, საქ. 420, ფურც. 112-115;

⁶⁰⁵ ШФК; М. 1917 г. Ст. 22;

⁶⁰⁶ პაჩეკი ი. დასახ. ნაშრ. გაზ. “სრ,” 1919 წელი, 4 ოქტომბერი;

⁶⁰⁷ სანიმუშო პროექტი, სეა, ფონ. 1836, საქ. 420, ფურც. 48-49;

⁶⁰⁸ ШФК; М. 1917 г. Ст. 25;

⁶⁰⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 20;

სწრაფი და ენერგიული ზომების მიღება მთავრობის მხრივ, რომ დროზე მოეღოს ბოლო ანტიისოციალურ მისწრაფებებს და უზრუნველყოფილი იქნეს რესპუბლიკაში წესრიგი და უშიშროება. თუ მთავრობას ასეთ საშუალებას წავართმევთ, მაშინ ის უნდა განთავისუფლდეს პასუხისმგებლობისაგან იმ არეულობისათვის, რომელიც მოხდება პარლამენტის სესიის შეწყვეტის შემდეგ.”⁶¹⁰ შეიძლება ითქვას, რომ სამხედრო ძალების, ზოგადად თავდაცვის სფეროში უფლებამოსილება, პირველი კონსტიტუციის მიხედვით, გადანაწილდა, პარლამენტს, მთავრობასა და მის თავმჯდომარეს შორის.

§ 4.6.3.2 საბიუჯეტო უფლებამოსილება

საპარლამენტო რეჟიმებში ბიუჯეტის უარყოფა ყოველთვის ითვლებოდა აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საბოლოო სანქციად.⁶¹¹ საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში ბიუჯეტთან დაკავშირებული სამართლებრივი პროცედურები ეროვნული საბჭოსა და დამფუძნებელი კრების რეგლამენტებით იყო მოწესრიგებული. პირველ ყოვლისა, მთავრობა ადგენდა ბიუჯეტის პროექტს, ხოლო პარლამენტი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე ამტკიცებდა მას.⁶¹²

§ 4.6.3.3. ბიუჯეტის პროექტის შედგენა და დამტკიცება

საკონსტიტუციო კომისიამ წარმოადგინა კონცეპტუალური ხედვა საბიუჯეტო უფლებამოსილების სფეროში პარლამენტისა და მთავრობის ფუნქციების გამიჯვნასთან დაკავშირებით. კითხვა შეეხებოდა მხოლოდ ერთ საკითხს: *რა დამოკიდებულება უნდა არსებობდეს ბიუჯეტის სფეროში პარლამენტსა და მთავრობას შორის?*⁶¹³ ვის ეკუთვნის ბიუჯეტის შედგენა? საკონსტიტუციო კომისია მიიჩნევდა, რომ ბიუჯეტის პროექტი უნდა შეედგინა მთავრობას თავმჯდომარესთან ერთად, ვინაიდან მთავრობა უფრო ახლოს იყო და იცნობდა ქვეყნის ყოველდღიურ ცხოვრებას, აქედან გამომდინარე მან უფრო კარგად იცოდა თუ რა ხარჯების გაწევა მოუხდებოდა სახელმწიფოს. საბიუჯეტო უფლება, ბიუჯეტის პროექტის შედგენა უზრუნველყოფდა მთავრობის პასუხისმგებლობას.⁶¹⁴ კონსტიტუციის 72-ე მუხლის ზ) ქვეპუნქტი მთავრობას აძლევდა უფლებას *“განავოს ფინანსები, სჭრას ფული თანახმად კანონისა, და ყოველ წლივ წარუდგინოს პარლამენტს შემოსავალ-გასავლის სავარაუდო აღრიცხვა ბიუჯეტი.”*⁶¹⁵ საარქივო მასალებიდან ჩანს, რომ კონსტიტუციის დებულების იურიდიული წყარო

⁶¹⁰ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა, სეა, ფონ. 1833, საქ. 182, ფურც. 17;

⁶¹¹ *ლოლო ფ.* დასახ. ნაშრ. 2005 წელი, თბ. გვ. 118;

⁶¹² დამფუძნებელი კრების ბიუჯეტის პროექტი შეიცავდა ძირითად ნაწილს ანუ ხარჯის დანიშნულებას და შემოსავლებს. ბიუჯეტში ცალკე იყო გათვალისწინებული დამფუძნებელი კრების წლიური საერთო ხარჯი (მაგ; დამფუძნებელი კრების წევრთა გასამრჯელო), ასევე მთავრობის საქმეთა მმართველობისა და სამინისტროების წლიური ხარჯები, ცალკე მუხლი ქონდა დათმობილი საქართველოს საკათალიკოსოსა და სამეცნიერო და სასწავლო დაწესებულებებს (სეა, ფონ. 1833, საქ. 650, ფურც. 26-28);

⁶¹³ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 182; ფურც. 48;

⁶¹⁴ იქვე;

⁶¹⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 21;

იყო შვეიცარიის კონსტიტუციის 102-ე მუხლის 14-ე ქვეპუნქტი, რომლის მიხედვით, მთავრობა განაგებდა ფინანსურ საქმეებს, შეადგენს ბიუჯეტის პროექტს და პარლამენტს წარუდგენს შემოსავალ-გასავლის ანგარიშს.⁶¹⁶ ბიუჯეტის დამტკიცების უფლება ჰქონდა პარლამენტს 54-ე მუხლის ე) პუნქტის მიხედვით.⁶¹⁷

რა ვადის უნდა იყოს ბიუჯეტი? კომისიის აზრით, დემოკრატიულ სახელმწიფოში ბიუჯეტი უნდა იყოს ერთი წლით მიღებული, ასეთ შემთხვევაში პარლამენტის კონტროლი ქმედითუნარიანია, რაც უფრო ვადიანია ბიუჯეტი, მით უფრო იზრდება პარლამენტის კონტროლი და მნიშვნელობა, სამაგიეროდ პარლამენტის ხარჯზე იზრდება მთავრობის გავლენა.⁶¹⁸ თუმცა კომისიაში იზიარებდნენ იმ აზრს, რომ პარლამენტს უფლება არ ჰქონდა ბიუჯეტის შეცვლის ან უარყოფის. თეზისებში ნათქვამი იყო: *“დემოკრატიულ სახელმწიფოში ამას არ ექნება ალაგი, მაგრამ შეიძლება პარლამენტმა ვერ მოასწროს ბიუჯეტის დამტკიცება საბიუჯეტო წლის თავშივე, მაშინ რა უნდა ჰქნას მთავრობამ? ასეთ შემთხვევაში მთავრობას უფლება ეძლევა წინა წლის ბიუჯეტის მიხედვით აწარმოოს თავისი ხარჯი ყოველთვიურად განსაზღვრული ნაწილიდან.”*⁶¹⁹ ამ კონცეფციამ ასხვა ჰპოვა კონსტიტუციის 89-ე მუხლში, რომელიც ამბობს, რომ *“თუ ბიუჯეტის დამტკიცება პარლამენტმა ვერ მოასწრო საანგარიშო წლის დამდეგამდე, მთავრობას უფლება ეძლევა სახელმწიფო ხარჯები ახალი ბიუჯეტის დამტკიცებამდე წინა წლის ბიუჯეტის მიხედვით დაჰფაროს პარლამენტის ნებართვით.”*⁶²⁰

§ 4.6.3.4. გადასახადების დაწესების უფლება

პარლამენტის უზენაესობიდან გამომდინარეობს თვით მის მიერ ყოველი ფინანსური ზომების მიღება, კომისია მიიჩნევდა, რომ საბიუჯეტო და საფინანსო სფეროში სუვერენული ორგანო იყო პარლამენტი: *“მთელი ფინანსები უნდა იყოს პარლამენტის ხელში, ხოლო მათი დახარჯვა პარლამენტის მიერ დამტკიცებული წესით, მთავრობის ხელში.”*⁶²¹ კომისიაში გამოითქვა აზრი, რომ მთავრობის მიერ საკუთარი შეხედულებით გადასახადების დაწესება მძლავრი იარაღია და ასეთი მძლავრი იარაღი არ უნდა ჰქონდეს მას. პროექტის წევრთა აზრით, გადასახადების დაწესების უფლება მხოლოდ პარლამენტს უნდა ჰქონოდა და პარლამენტი ამ სუვერენულ უფლებას სხვა რომელიმე ორგანოს ვერ გადასცემდა, გამონაკლისი იყო გათვალისწინებული მხოლოდ ადგილობრივი თვითმართველობებისათვის, რომელთაც უნდა მინიჭებოდათ ადგილობრივ დონეზე გადასახადების დაწესება მხოლოდ კანონის შესაბამისად.⁶²² სწორედ გადასახადების შემოღების საკითხი განიხილეს სკ-ს 1918 წლის 27 ნოემბრის სხდომაზე. კონსტიტუციური დებულება ითვალისწინებდა, რომ *“არავითარი გადასახადი არ შეიძლება იქნეს დაწესებული ან შეკრებილი თუ წინასწარ ის პარლამენტის მიერ*

⁶¹⁶ IIIФК; М. 1917 г. Ст. 25;
⁶¹⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 21;
⁶¹⁸ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 182; ფურც. 48;
⁶¹⁹ იქვე;
⁶²⁰ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 25-26;
⁶²¹ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 182; ფურც. 48;
⁶²² იქვე;

არ იქნა დადასტურებული.⁶²³ ეს დებულება უცვლელად აისახა კონსტიტუციის 84-ე მუხლში.⁶²⁴ გამოითქვა მოსაზრება, რომ თვითმართველობებსაც უნდა მისცემოდა მსგავსი უფლება და დებულების მუხლს დაემატა შემდეგი წინადადება, რომ “ადგილობრივ თვითმართველობათა უფლებას გადასახადების დაწესებისას განსაზღვრავს ცალკე კანონის.”⁶²⁵ ეს დებულება შენიშვნის სახით დაემატა 84-ე მუხლს, რომლის მიხედვით, ადგილობრივი გადასახადების დაწესების უფლებას ცალკე კანონი განსაზღვრავს.⁶²⁶

§ 4.6.3.5. გადასახადებისაგან განთავისუფლება

საკონსტიტუციო კომისიაში მიიხნევედნენ, რომ როგორც გადასახადების დაწესება, ისე მისგან განთავისუფლება ექვემდებარება პარლამენტს. *“მომხადარა სხვაგან, რომ მთავრობა პარლამენტის დაუკითხავად ნიშნავს პენსიას, ჯილდოს და სხვა. დემოკრატიულ სახელმწიფოში ასეთი წესი დაუშვებელია, ამიტომ მესამე მუხლი ერთხელ კიდევ უსვამს ხაზს პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებების უზენაესობას და ხელისუფლებას.”*⁶²⁷ აღნიშნული კონცეპტუალი ხედვა აისახა კიდევაც კონსტიტუციის 85-ე მუხლში, რომლის მიხედვით, სახელმწიფო გადასახადისაგან ვერავინ განთავისუფლდება, თუ არა კანონის ძალით.⁶²⁸

§ 4.6.3.6. სესხის აღება

პროექტის ავტორთა აზრით, სესხი იყო საბიუჯეტო უფლების ნაწილი. არავითარ შემთხვევაში სესხის აღება არ უნდა შედიოდეს მთავრობის ფუნქციებში. ამ საკითხს კომისიამ შემდეგი განმარტება მისაცა: *“შესაძლებელია პარლამენტის სესხის შეწყვეტის დროს ისეთი მომენტო დადგეს, როდესაც სესხის აღება აუცილებელია და მაშინ მთავრობამ კი არ უნდა იღვას თვითონ თავზე სესხის აღება, არამედ საჩქაროდ უნდა მოიწვიოს პარლამენტი.”*⁶²⁹ პროექტის 61-ე მუხლის ზ) ქვეპუნქტით გათვალისწინებული იყო, როგორც საშინაო, ისე საგარეო სესხის აღება.⁶³⁰ შვეიცარიის კონსტიტუციის 85-ე მუხლი პარლამენტს აძლევდა უფლებას მთავრობისათვის მიეცა სესხის აღების უფლებამოსილება.⁶³¹ პირველ კონსტიტუციაში სესხის აღების უფლებამოსილებას ეხება 54-ე მუხლის ზ) ქვეპუნქტი და 87-ე მუხლი, რომლის მიხედვით პარლამენტის ნებადაურთველად არ შეიძლებოდა სესხის ან სხვა რაიმე ფინანსური ვალდებულების აღება.⁶³²

ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუციით ერთმანეთს გაემიჯნა პარლამენტისა და მთავრობის ფუნქციები, ისევე, როგორც დანარჩენ საპარლამენტო რეჟიმებში, საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში

⁶²³ სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 191; ფურც. 165;
⁶²⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 25;
⁶²⁵ სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 191; ფურც. 165;
⁶²⁶ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 25;
⁶²⁷ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 182; ფურც. 48;
⁶²⁸ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 25;
⁶²⁹ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 182; ფურც. 48;
⁶³⁰ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, 1920 წ; თბ. გვ. 20;
⁶³¹ ШФК; М. 1917 г. Ст. 23;
⁶³² საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 25;

ბიუჯეტის პროექტის შედგენის უფლება მთავრობას მიენიჭა, ხოლო მისი დამტკიცება პარლამენტის უზენაეს უფლებად განისაზღვრა. კომისია დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდა მთავრობის საბიუჯეტო უფლებამოსილებას, ეს, მათი აზრით, მთავრობას ხდიდა პოლიტიკურად პასუხისმგებელს, ვინაიდან, არასწორ საბიუჯეტო პოლიტიკას შეიძლება გამოეწვიო პარლამენტის მიერ მისი დათხოვნა.

§ 4.6.3.7. კანონ-პროექტის ინიცირების უფლება

კანონმდებლობის დარგში მოძღვრება ხელისუფლებთა განაწილების შესახებ იმას მოითხოვდა, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებას წართმეოდა ყოველგვარი საკანონმდებლო ინიციატივა, მაგრამ მას ექნებოდა ვეტოს უფლება, ყოველ შემთხვევაში, სუსპენზიური ვეტოსი. ამ შეხედულებას მისდევნენ ჩრდილო ამერიკის შეერთებული შტატები, შვეიცარიაში, ისევე, როგორც საფრანგეთის საპარლამენტო რესპუბლიკაში აღმასრულებელ ხელისუფლებას აქვს მხოლოდ ინიციატივის უფლება.⁶³³ სანიმუშო პროექტის მე-9 პუნქტის გ) ქვეპუნქტი აისახა პირველი კონსტიტუციის 72-ე მუხლში.⁶³⁴ აღნიშნული პუნქტის მიხედვით, მთავრობის უფლებაა *“წარდგენა პარლამენტისათვის თავის კანონპროექტების და აგრეთვე დასკვნისა იმ კანონ-პროექტებზე, რომელნიც საპარლამენტო ინიციატივით ან სხვა ორგანოებისაგან არის აღძრული.”*⁶³⁵ თუმცა 72-ე მუხლში მთავრობა უკვე თავის დასკვნებს აკეთებდა პარლამენტის ან ხალხის ინიციატივით შემოსულ პროექტებზე. მსგავს დებულებას ვხვდებით ჩვენ შვეიცარიის კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მე-4 ქვეპუნქტში: *“იგი (მთავრობა) წარადგენს კანონებისა და დადგენილებების პროექტებს კავშირის კრებულში (პარლამენტში) დასამტკიცებლად და აცხადებს სათათბიროებისაგან და თემებისაგან წარმოდგენილ ინიციატივებზე თავიანთ დასკვნას.”*⁶³⁶

§ 4.7. საკანონმდებლო და სასამართლო უზენაესების გამიჯვნა

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ ტერმინი „სასამართლო ხელისუფლება“, ქართულ სინამდვილეში პირველად სწორედ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კანონმდებლობაში იყო გამოყენებული. კონკრეტულად, მხედველობაში გვაქვს 1919 წლის 29 ივლისის კანონი „საქართველოს სენატის დებულების შემოღებისა“. ამ კანონით განისაზღვრა, თუ ვის, რომელ ორგანოებს ეკუთვნოდა „სასამართლო ხელისუფლება“ საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში.⁶³⁷ თუმცა კონსტიტუციაში სიტყვა „სასამართლო

⁶³³ *პაჩეკი ი.* დასახ. ნაშრ. გაზ. „სრ.“ 1919 წელი, 4 ოქტომბერი;
⁶³⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათუმი, 1921 წელი, გვ. 25;
⁶³⁵ სანიმუშო პროექტი, სეა, ფონ. 1836, საქ. 420, ფურც. 48-49;
⁶³⁶ IIIФК; М. 1917 г. Ст. 25;
⁶³⁷ *ფურტკარაძე ი.* სასამართლო ხელისუფლება საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, სამეცნიერო შრომების კრებული, “ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი,” კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრი, № 5, ბათუმი, 2011 წ.; გვ. 182;

ხელისუფლება” არცერთხელ არ არის მოხსენიებული, კონსტიტუციის შესაბამის ნაწილს “სასამართლოები” უწოდეს.⁶³⁸

1919 წლის 17 აპრილს მიიღებული დადგენილებით „სასამართლოს განაჩენის შეცვლის თაობაზე შემოსული თხოვნების განხილვისა,“⁶³⁹ დაინტერესებულ პირებს, რომლებიც მხარეებად გამოდიოდნენ სასამართლო პროცესებზე, უფლებას არ აძლევდა შეეტანა სააპელაციო საჩივარი დამფუძნებელ კრებაში. დეკრეტები მოითხოვდნენ, რომ დამფუძნებელი კრება ყოფილიყო საბოლოო ინსტანცია სისხლის სამართლის საქმეებზე. იურიდიული კომისიის სახელით დავით ონიაშვილი განმარტავდა, რომ “*დამფუძნებელი კრება არ უნდა არჩევდეს ასეთ მოთხოვნებს. დამფუძნებელი კრება უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოა და ასეთი საქმეების გარჩევა ხელს შეუშლის და შეაფერხებს მის მოღვაწეობას.*”⁶⁴⁰ აღნიშნული დადგენილება მოიცავს ერთ პუნქტს და აღიარებს: “*საქართველოს დამფუძნებელი კრების სახელზე შემოსული თხოვნები და შეამდგომლობანი, რომლებიც სასამართლოს განაჩენის შეცვლას შეეხება, დამფუძნებელი კრების მიერ განუხილველი დარჩება.*” ამ დებულებით, საქართველოს საკანონმდებლო ორგანო გაემიჯნა მართლმსაჯულებით ფუნქციებს, ეს საკითხი, ჯერ კიდევ, აქტუალური იყო ევროპაში მე-18 საუკუნიდან მოყოლებული, როდესაც გერმანიის უმაღლესი ხელისუფლება ნაკლებად ერეოდა სისხლისა და სამოქალაქო სამართლის სფეროში. პრუსიის მეფე ფრიდრიხ ვილჰელმი პირველი 1739 წელს იმუქრებოდა, რომ იგი შეუბრალებლად ჩამოახრჩობდა ყველა იმათ, ვინც მას მიმართავდა სასამართლოს მიერ გარჩეული საქმეებისათვის თხოვნით და 1752 წლის 22 ოქტომბრის რესკრიპტით აცხადებდა, რომ არ ჩაერეოდა სასამართლოს სამეგობრო და თვითონაც სახელმწიფო კანონებს დაემორჩილებოდა.⁶⁴¹

1919 წლის 19 ივლისს სდკ-მ მიიღო საქართველოს უზენაესი სასამართლოს (სენატის) დებულება.⁶⁴² 1919 წლის 7 ოქტომბერს არჩეულ იქნა სენატის პირველი წევრები 15 მოსამართლის შემადგენლობით, რომლებიც შერჩეული იყვნენ სარეკომენდაციო კომისიის მიერ. უზენაესი სასამართლო მუშაობას შეუდგა 1919 წლის 23 ოქტომბერს. სენატი აღიჭურვა სასამართლოს განაჩენის შეცვლის უფლებამოსილებით. სენატის დებულების მე-8 მუხლის მიხედვით, იგი თავისი მოღვაწეობის ანგარიშს ყოველწლიურად წარუდგენდა სდკ-ს.

§ 4.8. სამთავრობო საკონსტიტუციო ზედამხედველობის პრინციპი

2011 წელს ქ. ბათუმში, კონსტიტუციონალიზმის კვლევის რეგიონალური ცენტრის ეგიდით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში ჩატარდა სამეცნიერო კონფერენცია, რომელიც მიემდვნა საქართველოს პირველი კონსტიტუციის 90-ე წლისთავს.⁶⁴³ სამეცნიერო

⁶³⁸ დემეტრაშვილი ა. საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადასახედიდან, დასახ. სამეცნიერო შრომების კრებული, გვ. 15;

⁶³⁹ კმგკ, 1919 წელი; 12 მაისი; № 6; პირველი ნაწილი; გვ. 7;

⁶⁴⁰ გაზეთი “ერთობა,” 1919 წელი, 24 აპრილი;

⁶⁴¹ დადიანი ს. გაზ. “სახალხო საქმე,” 1920 წელი, 5 ნოემბერი;

⁶⁴² გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 29 აგვისტო, სეა, ფონდი 1833, საქ. 49, ფონდი, 1938, საქ. 308, საქ. 883, საქ. 1303, ფონდი 1833, საქ. 506, საქ. 1385;

⁶⁴³ აღნიშნული კონფერენციის მასალები იხ. კრებულში: “*ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს პირველი კონსტიტუციის 90*

კონფერენციის მიმადინარეობის პროცესში კონსტიტუციური სამართლის სპეციალისტებიდან იყო დიდი დაინტერესება იმასთან დაკავშირებით, თუ რატომ არ იყო გათვალისწინებული საკონსტიტუციო ზედამხედველობის მექანიზმი ამ კონსტიტუციაში, რა იყო ამის მიზეზი: *საკონსტიტუციო კომისიის მხრიდან საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ინსტიტუტის არცოდნა თუ კონსტიტუციის პროექტის ნაჩქარევი დამტკიცება?* ჩვენს ხელთ არსებული მასალების ანალიზის საფუძველზე შეიძლება ამ კითხვას გავცეთ დამჯერებელი პასუხი.

საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ინსტიტუტი, რომელიც ამერიკაში აღმოცენდა, გარკვეული დროით არსებობდა საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში, რასაკვირველია ამ პერიოდში კონსტიტუცია, ჯერ კიდევ არ იყო შემუშავებული, შესაბამისად საკონსტიტუციო ზედამხედველობის, როგორც ტერმინის, გამოყენება, ვფიქრობთ, გაუმართლებელია. საქართველოს უზენაესი სასამართლო ძირითადად უზრუნველყოფდა კანონების უზენაესობის დაცვას და ეს გამოხატულია კიდევაც სენატის დებულების მე-6 მუხლში, სადაც ნათქვამია: *„უკეთეს სენატი დაინახავს, რომ მინისტრის ან მთავრობის სხვა უმაღლესი წარმომადგენლის ცირკულიარი, განკარგულება ან სავალდებულო დადგენილება ეწინააღმდეგება კანონს, განკარგულება უნდა გასცეს მათი მოქმედების შეჩერებისათვის, ან გააუქმოს იგი სავსებით, ან ნაწილობრივ.“*⁶⁴⁴ აქ ყურადღებას იქცევს ერთი მომენტი: საუბარია მხოლოდ მთავრობის ან სხვა ხელისუფლების მიერ გამოცემულ აქტებზე და არა პარლამენტის დადგენილებებზე ან კანონებზე. სენატს ამის უფლება არ ჰქონდა და ეს კიდევ ერთხელ ადასტურებს პარლამენტის უზენაესობის იდეას, რომ პარლამენტზე, საკანონმდებლო ხელისუფლებაზე მაღლა, გარდა ხალხისა, არცერთი ორგანო არ დგას. სახელმწიფოებრივი გამოცდილების ეს პრინციპი უნდა ასახულიყო კონსტიტუციაში.

ოლითგანვე სასამართლოების საპატიო მოვალეობად ითვლებოდა კონსტიტუციის უზენაესობის დაცვა. *„იგი უმრავლეს თანამედროვე დემოკრატიაში მოწოდებულია იქნეს კონსტიტუციური კანონების გუშავი.“*⁶⁴⁵ უმრავლეს დემოკრატიაში კანონი სასამართლო ხელისუფლებას ანიჭებს უფლებას, რომ კანონების კონსტიტუციურობა გადასინჯოს, თვალყური ადევნოს, პირველად ამ აზრამდე მივიდნენ ამერიკის კონსტიტუციის მამები, მათ დაასაბუთეს გადასინჯვის უფლება არა იმიტომ, რომ შექმნილიყო საკანონმდებლო ხელისუფლებაზე სასამართლო ხელისუფლების უპირატესობა, არამედ მოსამართლენი შებოჭილნი ყოფილიყვნენ, უპირველეს ყოვლისა, კონსტიტუციით, შემდეგ კი კანონით.⁶⁴⁶ შეიძლება ითქვას, რომ ქართული კონსტიტუციის პროექტის ავტორები ამჯერადაც მოექცნენ ძველი იდეების გავლენის ქვეშ და მათ უარყვეს საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ინსტიტუტი.⁶⁴⁷

წლისთავი, 2011 წ.; ბათუმი, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრის გამოცემა № 5; პროფ. ავთანდილ დემეტრაშვილის წინასიტყვაობით;

⁶⁴⁴ სდრსაკ (1918-1921); თბ. 1990 წ.; გვ. 296;

⁶⁴⁵ *პაჩეკი ი.* დასახ. ნაშრ. გაზ. “სრ,” 1919 წელი, 5 ოქტომბერი;

⁶⁴⁶ იქვე;

⁶⁴⁷ პირველად საკონსტიტუციო ზედამხედველობისა და კონტროლის ორგანო, კელზენის იდეის თანახმად, ჩამოყალიბდა ავსტრიაში. ამ ინსტიტუტს ითვალისწინებს ავსტრიის 1920 წლის 1 ოქტომბრის კონსტიტუცია, რომელიც ცალკე თავს უძღვნის საკონსტიტუციო სასამართლოს (გამოქვეყნებულია გერმანულ ენაზე: <

კონსტიტუციის უზენაესობის დაცვის ამერიკული მოდელის შემოღების მომხრედ გამოვიდა გიორგი გვაზავა. დამფუძნებელი კრების ერთერთ სხდომაზე იგი აცხადებდა, რომ თავისუფლების უმთავრესი გარანტი იყო სასამართლო, რომელმაც ერთნაირად კონტროლი უნდა გაუწიოს, როგორც აღმასრულებელ, ისე კანონმდებელ ხელისუფლებას.⁶⁴⁸ სენატისათვის, უზენაესი სასამართლოსათვის საკონსტიტუციო ზედამხედველობის მინიჭების უფლებას იგი ამერიკის მაგალითზე ასაბუთებდა და მიუთითებდა, რომ „ჩვენ საჭიროდ მიგვაჩნია, როგორც ეს არის ამერიკაში, არსებობდეს უმაღლესი სასამართლო, რომელიც იქნება კონსტიტუციის სისწორის ასრულების გარანტია.“⁶⁴⁹ მისი აზრით, თუ კანონი განირჩევა კონსტიტუციისაგან, მაშინ უნდა არსებობდეს მეთვალყურე, რომ ახალმა კანონმა არ დაარღვიოს კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპი. ასეთი მეთვალყურე უნდა იყოს სენატი.⁶⁵⁰ გვაზავა ამბობდა, რომ „პარლამენტს სჭირდება ისეთი ორგანო, რომელიც თვალყურს ადევნებს კონსტიტუციას, მაშინ პარლამენტი მეტი სიფრთხილით მოქმედებს და უფრო თავშეკავებულია.“⁶⁵¹ კომისიაში, ვინც პირველი შეეწინააღმდეგა გვაზავას იდეას, იყო სერგი ჯაფარიძე. მისი აზრით, საქართველოში არ გაამართლებდა ამერიკული სისტემა, ვინაიდან ამერიკა ფედერაციული სახელმწიფოა და უმაღლესი სასამართლო შედგება ყველა შტატის წარმომადგენლებისაგან და მართლა იცავს კონსტიტუციას, ჩვენთან სენატის წევრებს ირჩევს პარლამენტი და მას არ შეუძლია უარყოს პარლამენტის მიერ გამოცემული კანონი. იესე ბართაშვილი ისევ პარლამენტის უზენაესობის პრინციპიდან გამომდინარე ამბობდა, რომ სენატი ვერ დადგება პარლამენტის ზევით.⁶⁵² იგივე პოზიციაზე იდგა რაჟდენ არსენიძეც. იგი მიუთითებდა: „პარლამენტის დადგენილება ხელუხლებელია, პარლამენტის ზევით გარდა ხალხისა, არავინ არის, მას კონტროლიორი არ ჰყავს.“⁶⁵³ 1920 წლის 3 აპრილს სკ-ს სხდომაზე საერთოდ უარყოფილ იქნა სენატის, როგორც დამოუკიდებელი ორგანოს შეტანა კონსტიტუციაში. 22 მაისს პავლე საყვარელიძის ინიციატივით სენატი განისაზღვრა კონსტიტუციის პროექტის იმ თავში, სადაც სასამართლო ხელისუფლებაზეა საუბარი. იგი დეპუტატებს მიანიშნებდა: „სრულიად უბრალო დეტალები არ გამორჩენია ჩვენს კონსტიტუციას და ისეთი დიდი მოვლენა კი, როგორცაა სენატი, შიგ მოხსენიებული არ არის. ეს შეუძლებელია. წინადადებას ვიძლევი სენატი შეტანილ იქნეს თუ ცალკე თავის სახით არა, სასამართლოს თავში მაინც.“⁶⁵⁴ კონსტიტუციის

<http://www.verfassungen.de/at/index20.htm>); ვინაიდან ავსტრიის კონსტიტუცია მიღებულ იქნა ოქტომბრის დასაწისში, მან, სავარაუდოდ, ვერ მოაღწია საქარველომდე, თუმცა აღსანიშნავია, რომ ამ კონსტიტუციის პროექტის მოკლე შინაარსზე ყურადღებას ამახვილებს *საქარელი 6*. თავის შრომაში: “სსვადანსხვა ქვეყნების სახელმწიფოებრივი წესწყობილება”, 1920 წელი, თბ. გვ. 48;

⁶⁴⁸ სდკ-ს 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომა, გაზ. “საქართველოს,” 1920 წ; 5 ქრისტეშობისთვე;

⁶⁴⁹ სკ-ს 1920 წლის 3 აპრილის სხდომა, სეა, ფონ. 1833, საქ. 181, ფურც. 192; ასევე იხ. სეა, ფონ. 1833 საქ. 180, ფურც. 224-231;

⁶⁵⁰ სკ-ს 1920 წლის 3 აპრილის სხდომა, სეა, ფონ. 1833, საქ. 181, ფურც. 192;

⁶⁵¹ სკ-ს 1920 წლის 3 აპრილის სხდომა, სეა, ფონ. 1833, საქ. 181, ფურც. 193;

⁶⁵² იქვე;

⁶⁵³ იქვე;

⁶⁵⁴ იქვე; ფურც. 249;

პროექტში გათვალისწინებულ იქნა საყვარელიძის მიერ შემუშავებული დებულება, რომლის მიხედვით, საქართველოს ტერიტორიაზე გათვალისწინებული იყო ერთი უმაღლესი სასამართლოს არსებობა, რომელსაც ირჩევდა პარლამენტი და, რომელიც მოვალე იყო: თვალყური ადევნოს კანონის დაცვას და სისწორით ასრულებას, და განაგოს სასამართლო ნაწილი, როგორც საკასაციო სასამართლო.⁶⁵⁵ აქ სიტყვა „თვალყური ადევნოს კანონის დაცვას“ არ გულისხმობს კონსტიტუციის უზენაესობის დაცვის ფუნქციას, საუბარია მხოლოდ ქვემდგომი ინსტანციის სასამართლოებში კანონიერების უზრუნველყოფის ვალდებულებაზე. პარლამენტი იყო ერთადერთი ორგანო, რომელიც წარმოადგენდა უზენაესი სასამართლოს, როგორც ხელისუფლების შტოს წყაროს.⁶⁵⁶ აღნიშნულიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ საკონსტიტუციო ზედამხედველობის იდეა უარყოფილ იქნა ერთადერთი მიზეზით: სენატს, უზენაეს სასამართლოს ირჩევს პარლამენტი, შესაბამისად მას არ აქვს უფლება პარლამენტის ნორმატიული აქტი გააუქმოს, გარდა ამისა, ეს დააკნინებს პარლამენტის უზენაესობის იდეას. პარლამენტის კანონებზე კონტროლი მხოლოდ ხალხს შეუძლია რეფერენდუმის საშუალებით.

თანამედროვე ქართველ მეცნიერთა შრომებში გამოთქმულია, მოსაზრება, რომ საქართველოს პირველი კონსტიტუცია ითვალისწინებდა სამთავრობო საკონსტიტუციო ზედამხედველობის იდეის ჩანასახს.⁶⁵⁷ ძირითად არგუმენტად მოყვანილია პირველი კონსტიტუციის 72-ე მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტის ჩანაწერი, რომლის მიხედვით მთავრობის უფლებაა „თვალ-ყურის დევნა და აღსრულება კონსტიტუციისა და კანონებისა“:

სანამ უშუალოდ ამ საკითხის ირგვლივ ჩვენეულ მოსაზრებას და არგუმენტაციას წარმოვადგენდეთ, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია განიმარტოს საკონსტიტუციო (კონსტიტუციური) ზედამხედველობის ინსტიტუტის არსი.

თანამედროვე კონსტიტუციური სამართლის დოქტრინაში საკონსტიტუციო კონტროლს განასხვავებენ საკონსტიტუციო

⁶⁵⁵ სკ-ს 1920 წლის 3 აპრილის სხდომა, სეა, ფონ. 1833, საქ. 181, ფურც. 249;

⁶⁵⁶ იმ პერიოდის დემოკრატიულ რეჟიმებში მოსამართლეთა დანიშვნა სხვადასხვა წესით ხდებოდა. დ) დემოკრატიები, სადაც მოსამართლეებს ნიშნავს აღმასრულებელი ხელისუფლება, მაგალითად ამერიკა, ასევე ცენტრალური და სამხრეთ ამერიკული ქვეყნები (არგენტინა, კუბა, ბრაზილია, პარაგვაი, პანამა); ბ) დემოკრატიები, რომლებიც მოსამართლეთა დანიშვნას ანდობდნენ საკანონმდებლო ხელისუფლებას (მაგალითად, ვირჯინია, ჩრდილო და სამხრეთი კაროლინა და სხვა); გ) პარლამენტარულ რეჟიმში მოსამართლეები ინიშნებოდნენ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ (საფრანგეთი, პაიტი, ჩილე); დ) უშუალო დემოკრატიებში ძირითადად მიღებული იყო მოსამართლეთა დანიშვნა საკანონმდებლო ორგანოების მიერ (მაგალითად, შვეიცარიაში); ე) შვეიცარიის ზოგიერთ კანტონში მოსამართლეებს ირჩევდა უშუალოდ ხალხი; ვ) ზოგიერთ მოდელში მოსამართლეთა დანიშვნა შესაძლებელი იყო დეპუტატთა პალატის მიერ სენატის თანხმობით (მაგალითად, ბოლივია). ინფორმაცია მოპოვებულია იულიუს ჰაჩეკის შრომიდან, გაზ. „სრ.“ 1919 წელი, 5 ოქტომბერი;

⁶⁵⁷ იხ. პროფ. იაკობ ფუტკარაძის შრომა – „საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში“ (ქვეთავი: საკონსტიტუციო კონტროლის საკითხები საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუციაში), თბილისის ეკონომიკურ ურთიერთობათა სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამეცნიერო შრომების კრებული, თბ; 2010 წელი; გვ. 127-128; ასევე, ასოცირებული პროფესორის გიორგი კახიანის მონოგრაფია – „საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში,“ მისი ქვეთავი – „კონსტიტუციურობის და კანონიერების კონტროლისა და ზედამხედველობის იდეები პირველ ქართულ კონსტიტუციაში“, 2011 წელი, თბ. გვ. 69-81;

ზედამხედველობისაგან. ამ დროს ორგანოს არ აქვს უფლება კონსტიტუციასთან შეუსაბამო ნორმატიული აქტი გააუქმოს, მათ შეუძლიათ მხოლოდ შეაჩერონ ამ აქტის მოქმედება, ან აქტის გამომცემ ორგანოს მიმართონ შეუსაბამობის აღმოფხვრის მიზნით, ხოლო საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოს უფლება აქვს გააუქმოს სადავო ნორმატიული აქტი მისი კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის გამო.⁶⁵⁸

საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ცნების არსიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ პირველი კონსტიტუციის 72-ე მუხლის ჩანაწერი „თვალ-ყურის დევნა და აღსრულება კონსტიტუციისა და კანონებისა“ ვერ ჩაითვლება კონსტიტუციაში ასეთი ზედამხედველობის არსებობის ძირითად არგუმენტად მხოლოდ. ამის საილუსტრაციოდ შეიძლება მოყვანილ იქნას პირველი რესპუბლიკის, როგორც კონცეპტუალური მოსაზრებები, ისე კონსტიტუციური პრინციპები:

- საქართველოს პირველი კონსტიტუციის 70-ე მუხლის მიხედვით, მთავრობის თავმჯდომარე კანონის აღსრულებისათვის გამოსცემდა ბრძანებასა და განკარგულებას, მაგრამ უფლება არ ჰქონდა შეეჩერებინა კანონის მოქმედება და ან მისი შესრულება დაებრკოლებინა.⁶⁵⁹ აღსანიშნავია, რომ ასეთი პრეროგატივა არ ჰქონია თავმჯდომარეს და, რასაკვირველია, არ ექნებოდა მთავრობას, ან მის რომელიმე წევრს. პირველი კონსტიტუციის პროექტის კომენტარებიც ამას ადასტურებს: „*მთავრობის თავმჯდომარის და მთავრობის დანარჩენი წევრების ხელისუფლება თითქმის არაფრით განსხვავდება ერთმანეთისაგან*“.⁶⁶⁰ მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს კონსტიტუციის 103-ე მუხლის მიხედვით, უფლება ჰქონდა მხოლოდ ადგილობრივი ორგანოების დადგენილებები და განკარგულებები შეეჩერებინათ, თუ ისინი კანონს და არა კონსტიტუციას ეწინააღმდეგებოდნენ.⁶⁶¹ შეიძლება ითქვას, რომ პირველი კონსტიტუციის 70-ე მუხლის ნორმიდან ის პრინციპი გამომდინარეობს, რომ მთავრობის თავმჯდომარეს და მათ შორის მთავრობის წევრებს უფლება ჰქონდათ უფრო მეტად არა კონსტიტუციის ნორმები დაეცვათ ანტიკონსტიტუციური კანონებისაგან, არამედ აღსრულებინათ კონსტიტუციისა და კანონების ნორმები და მათი მოთხოვნები.
- პირველი კონსტიტუციის 72-ე მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი მეტად საინტერესო ჩანაწერს შეიცავს. აღნიშნული ნორმის მიხედვით, მთავრობის მოვალეობაა „*რესპუბლიკის საქმეთა უმაღლესი მართვა-გამგეობა თანახმად კანონისა*“.⁶⁶² მთავრობა და მისი

⁶⁵⁸ იხ. *კახიანი გ.* საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, თსუ გამომცემლობა, თბ. 2008 წელი, გვ. 18 <<http://www.press.tsu.ge/GEO/internet/disertaciebi/disertacia22.pdf>>. ამ საკითხზე ასევე იხ. *ცნობილადე პ.* კონსტიტუციური კონტროლი და კონსტიტუციური ზედამხედველობა, ჟურნალი “სამართალი”, 1992 წელი, № 1; გვ. 23-25; *მელქაძე ო.* კონსტიტუციონალიზმი, თბ. 2008 წელი, გვ. 373;

⁶⁵⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 20;

⁶⁶⁰ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის კომენტარები, სეა, 1833, აღწ. 1, საქ. 182, ფურც. 16;

⁶⁶¹ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 25;

⁶⁶² იქვე, გვ. 20;

ცალკეული უწყებები ვალდებულნი იყვნენ გამოეცათ კანონის შესაბამისი აქტები მართვა-გამგეობის სფეროში. კონსტიტუციური ნორმა გვარწმუნებს იმაში, რომ მთავრობა თვითონ იყო ვალდებული კანონი აღესრულებინა და არ გამოეცა მისი ნორმების საწინააღმდეგო აქტები. კონსტიტუციის პროექტის კომენტარებში აღნიშნულია: „სიტყვები „თანახმად კანონისა“ ნიშნავს იმას, რომ არცერთი უწყების წარმომადგენელს არ შეუძლია გამოსცეს ისეთი ადმინისტრაციული განკარგულება, ან სავალდებულო დადგენილება თუ ცირკულიარი, რომელიც კანონს უარყოფს ან ნამდვილ მის შინაარსს ეწინააღმდეგება“.⁶⁶³

- საქართველოს პირველი კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის მე-9 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი პირდაპირ ხისტად მიუთითებს, რომ მთავრობის ერთერთ მნიშვნელოვან უფლებას და მოვალეობას წარმოადგენდა „თვალყურის გდება კონსტიტუციის და კანონების სწორად ასრულებისათვის“.⁶⁶⁴ აქ არ ჩანს ის, რომ მთავრობას შეეძლო მომავალში შეეჩერებინა არაკონსტიტუციური აქტი. მას მხოლოდ კონტროლის ფუნქცია ჰქონდა, თუ რამდენად ხორციელდებოდა კონსტიტუცია და კანონები სახელმწიფოში, რაც ყველა მთავრობის ჩვეულებრივ ფუნქციას წარმოადგენდა. ამასთან დაკავშირებით შეიძლება საილუსტრაციოდ მოვიყვანოთ კომენტარებიდან ამონარიდი: „შემდეგი პუნქტები განმარტავენ იმას, რაც ჩვეულებრივად ყველგან შეადგენს აღმასრულებელი ორგანოს მოვალეობას. მაგ. თვალყურის დევნება კონსტიტუციის და კანონების სისწორით ასრულებისათვის...“.⁶⁶⁵
- კონსტიტუციის მე-8 მუხლი კონსტიტუციას აღიარებს, როგორც უზენაეს კანონს. ამ მუხლის მიხედვით, დაუშვებელი იყო კანონის, დეკრეტის, ბრძანების ან განკარგულების გამოცემა, რომლებიც კონსტიტუციის დებულებათა და მათი დედა აზრის წინააღმდეგი იქნებოდნენ.⁶⁶⁶ მართალია, კონსტიტუციით არაა განსაზღვრული თუ რა ბედი მოელოდათ მომავალში იმ დეკრეტებს, ბრძანებებსა და განკარგულებებს, რომლებიც კონსტიტუციის ნორმებთან არ იქნებოდნენ შესაბამისობაში. თუმცა კონსტიტუციის 64-ე მუხლი, რომელიც ხშირად ავიწყდებათ ჩვენს კონსტიტუციონალისტებს, შეიცავს საინტერესო ჩანაწერს. ამ მუხლის თანახმად, ხალხს კენჭისყრის საფუძველზე უფლება ჰქონდა ანტიკონსტიტუციური კანონი გაეუქმებინა. მართალია, აღნიშნულ მუხლში არ არის მინიშნებული სიტყვა „ანტიკონსტიტუციური“, მაგრამ თვითონ ამ ნორმის ანალიზი და იმ პერიოდის კონცეპტუალური ხედვა ადასტურებს, რომ კონსტიტუციასთან შეუსაბამო კანონი რეფერენდუმის გზით უნდა ყოფილიყო გაუქმებული. ამის საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიყვანოთ პროექტის ავტორთა მოსაზრებები: „ყველაზე დიდი შეზღუდვა არის რეფერენდუმი,

⁶⁶³ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის კომენტარები, სეა, 1833, აღწ. 1, საქ. 182, ფურც. 17;

⁶⁶⁴ საქართველოს პირველი კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი, სეა, ფონდი 1836, აღწ. 1, საქ. 420, ფურც. 112-115;

⁶⁶⁵ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის კომენტარები, სეა, ფონდი 1833, აღწ. 1, საქ. 182, ფურც. 17;

⁶⁶⁶ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 7;

რადგანაც ამ გზით შეიძლება გაუქმება არა თუ ანტიკონსტიტუციური კანონებისაც, ამ შემთხვევაშიც სრული ბატონ-პატრონია ხალხი⁶⁶⁷. პროექტის კომენტარებში ვკითხულობთ, რომ „რეფერენდუმი შეიძლება იყოს „ვეტოს“ სახითაც, ეს მაშინ, როდესაც მოქალაქეების განსაზღვრულ რიცხვს უფლება აქვს დაწესებულ დროის განმავლობაში უარი თქვას კანონზე, რომელიც უკვე მიღებულია პარლამენტის მიერ“⁶⁶⁸.

ეს არგუმენტაცია არ აცხადებს პრეტენზიას აღნიშნული საკითხის სრულყოფილად შესწავლის შესახებ. შეიძლება გაგრძელდეს მეცნიერული დისკუსია კონსტიტუციონალისტებს შორის. საბოლოოდ ჩვენ დავსძენთ, რომ კონსტიტუციის ჩანაწერი „თვალ-ყურის დევნა“ გულისხმობს კონსტიტუციის და კანონების აღსრულებას და აღსრულებაზე მეთვალყურეობას, რაც არ ჯდება სამთავრობო საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ცნების ფარგლებში.

თუ მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლება, მაშინ მისი უპირველესი მოვალეობა არის კონსტიტუციისა და კანონის აღსრულება, მთავრობას არ ჰქონია კანონების შეჩერების უფლება. შესაბამისად იგი საკონსტიტუციო ზედამხედველობის უფლებით არ სარგებლობდნენ.

⁶⁶⁷ ჟორდანია ნ. სოციალ-დემოკრატია და საქართველოს სახელმწიფოს ორგანიზაცია, 1918 წ.; ტფ. გვ. 23;

⁶⁶⁸ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის კომენტარები, სეა, ფონდი 1833, აღწ. 1, საქ. 182, ფურც. 61;

თავი V
ადმასრულებელი ხელისუფლების იურიდიული ბუნება და
ორგანიზაცია პირველ კონსტიტუციაში

§ 5.1. პარლამენტარიზმის ცნების შესახებ არსებული
კონცეპტუალური ხედვა

ადმასრულებელი ხელისუფლების იურიდიული ბუნების და ხელისუფლების სისტემაში მისი ადგილის განსაზღვრა კონსტიტუციისათვის რეგულირების უმთავრესი პრიორიტეტია.⁶⁶⁹ მმართველობის ესა თუ ის ფორმა მჭიდროდ არის დაკავშირებული ხელისუფლების ცალკეული შტოების ურთიერთობებთან. თუმცა ეს სრულებითაც არ ნიშნავს იმას, რომ მართვის სხვადასხვა რეჟიმებში ხელისუფლებებს შორის ურთიერთობები იდენტურია. რა თქმა უნდა არა, საპრეზიდენტო სისტემებში ამგვარი დამოკიდებულება ძირითადად ეფუძნება ხელისუფლებათა “ნების ავტონომიას,” მაშინ, როდესაც, საპარლამენტო სისტემებში პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთქმედებისა და ურთიერთმიმართების კონსტიტუციური პრინციპები მკაცრად არის დაცული. ასეთ სისტემას, ზოგჯერ პარლამენტარიზმს უწოდებენ. “პარლამენტარიზმის” ცნება პირდაპირ უკავშირდება მმართველობის საპარლამენტო არსს.

კონსტიტუციის პროექტის შემუშავებულ კომისიაში “პარლამენტარიზმი”⁶⁷⁰ აღქმული იყო, როგორც ადმასრულებელი ხელისუფლების საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან დამოკიდებულების ფორმა, რაც ვლინდებოდა, უპირველეს ყოვლისა, მთავრობის პასუხისმგებლობაში პარლამენტის წინაშე. ეს პრინციპი დღესაც აქტუალურია თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმში.⁶⁷¹ ერთერთ ქართულენოვან სახელმძღვანელოში ვკითხულობთ: “პარლამენტარული წყობილების დამახასიათებელი თვისება ის არის, რომ სამინისტრო,

⁶⁶⁹ შეიძლება მკითხველთა გაკვირვება გამოიწვიოს იმ ფაქტმა, თუ რატომ არის მოცემული მონოგრაფიაში ჯერ ადმასრულებელი ხელისუფლების იურიდიული ბუნების შესახებ სამართლებრივი ანალიზი, ხოლო შემდეგ დახასიათებულია საკანონმდებლო ხელისუფლება (თავი მე-6). უნდა ითქვას, რომ მმართველობის ფორმის არსისა და მნიშვნელობის გათვალისწინებით, წინამდებარე მონოგრაფიაში, უპირველესად, განხილულია ისეთი საკითხები, რომლებიც დიდ გავლენას ახდენენ ამ ფორმის ჩამოყალიბებაზე. მონოგრაფიის მე-5 თავში განხილულია ადმასრულებელი ხელისუფლების არა სისტემა, სტრუქტურა, ანუ შიდა ორგანიზაცია და ფუნქციები მინისტრებისა, არამედ ძირითადად გაანალიზებულია ადმასრულებელი ხელისუფლების მიმართება საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან, პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხები, რომლებიც არსობრივად განსზღვრავდნენ იმ პერიოდის მმართველობის ფორმის არსს და კონსტიტუციურ წყობას.

⁶⁷⁰ “პარლამენტარიზმის” ცნების შესახებ ერთიანი აზრი, ჯერ კიდევ არ არის გაბატონებული იურიდიულ ლიტერატურაში, მას განვითარების ხანგრძლივი ისტორია აქვს. შეიძლება გამოიყოს პარლამენტარიზმის ცნების სამი ინტერპრეტაცია: ა) პარლამენტარიზმი, რომელიც გულისხმობს ზოგადად პარლამენტის არსებობას; ბ) პარლამენტარიზმის ცნების ქვეშ მოიაზრებენ სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში პარლამენტის, როგორც ინსტიტუციური მოდელის, დომინირებულ მდგომარეობას. ამგვარი ინტერპრეტაცია არის ძირითადად ამერიკული; გ) პარლამენტარიზმის ყველაზე გავრცელებული და ისტორიული ინტერპრეტაცია უკავშირდება მთავრობის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე და ეს არის პარლამენტარიზმის ცნებისადმი ევროპული მიდგომა.

⁶⁷¹ ლოლო ფ. პარლამენტარიზმი, თბ. 1996 წ. გვ. 39;

მთავრობა პირდაპირ არის პასუხისმგებელი პარლამენტის წინაშე.⁶⁷² საკონსტიტუციო კომისიის სწავლული წევრი მიქელაძე პარლამენტარიზმის მთავარ პრინციპად მიიხნევდა აღმასრულებელი ხელისუფლების პასუხისმგებლობას.⁶⁷³ იქვე მას მოჰყავს ინგლისელი პროფესორის დაისის სიტყვები, რომელიც ძირითადად ყურადღებას ამახვილებს ნდობა-უნდობლობის ვოტუმზე: “შეიძლება სამართლიანად ითქვას, რომ პარლამენტარული მმართველობა, ამ სიტყვის სრული მნიშვნელობით, არ არსებობს არსად მანამდის, სანამ აღმასრულებელი ძალის ყოველი წევრის ადვილზე ყოფნას არ დაადასტურებს თვით პარლამენტი და მათი ადვილზე დარჩენაც არ იქნება დამოკიდებული პარლამენტის ნება-სურვილზე.”⁶⁷⁴ რაუდენ არსენიძე პარლამენტარიზმის ამოსავალ დებულებათ მიიხნევდა პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთობას ნდობა-უნდობლობის ფარგლებში: “ასეთი სამინისტრო მანამდე ასრულებს თავის მოვალეობას, სანამ მას პარლამენტის უმრავლესობა მხარს უჭერს და ნდობას უცხადებს. თუ ეს ნდობა დაკარგა, უნდა სამსახურიდან გადადგეს. პარლამენტს საშუალება ეძლევა სამინისტრო რამდენიმეთ მაინც მორჩილებაში იყოლიოს და თავის ნება ასრულებიოს. ასეთ წყობილებას, ეწოდება პარლამენტარიზმი, ე. ი. პარლამენტის მეთაურობა.”⁶⁷⁵ მაგრამ, მისი აზრით, პარლამენტარიზმიც არ არის იდეალური ფორმა მმართველობისა და აქვს ნაკლოვანობები. პირველი ნაკლოვანებაა მეფე ან პრეზიდენტი, რომელიც გამომდინარეობს პარლამენტარიზმიდან, როგორც “უსარგებლო და მავნე თანამდებობა.”⁶⁷⁶ მეორე ნაკლოვანებად მიიხნევდა პარლამენტის მიერ მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადებას და მას ასეთი არგუმენტი მოჰყავს: “ამ შემთხვევაში პარლამენტი იმორჩილებს მინისტრებს არაპირდაპირი გზით, უნდობლობის გამოცხადებით, კანონპროექტის უარყოფით და სხვა. ერთი სიტყვით საკანონმდებლო მუშაობის შეფერხებით. შემდეგ მინისტრების გადაყენებისა – იგი უმწუოდ დგას და უცდის ახლების დანიშვნას, რომ იგიც უარყოს, თუ არ მოეწონება. ჯგუფურ და პირადულ პოლიტიკას, ამა თუ იმ მინისტრის სახელის გატეხას და ასე მთელი კაბინეტის დაცემას და სხვა.”⁶⁷⁷ არსენიძემ მაგალითად მოიყვანა საფრანგეთში კლემანსოს მიერ მინისტრების მრავალჯერ გადაყენების ფაქტი.

აკაკი ჩხენკელისთვის პარლამენტარიზმს ორი დამახასიათებელი მნიშვნელობა ჰქონდა, ერთის მხრივ პარლამენტის უზენაესობა, და, მეორეს მხრივ მთავრობის წევრების პოლიტიკური პასუხისმგებლობა: “პარლამენტარიზმის დროს ღერძი მართვა-გამგეობისა არის პარლამენტი და მის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობა.”⁶⁷⁸ ალექსანდრე მდივანის აზრით, პარლამენტარიზმი აერთიანებს პარლამენტთან მინისტრების დამოკიდებულების ორ ფორმას, ეს არის ანგარიშვალდებულობა და პასუხისმგებლობა, რაც ქმნის ზოგადად საპარლამენტო რეჟიმს და ეს არის ყველაზე საუკეთესო სისტემა: “პრაქტიკულად პოლიტიკური პასუხისმგებლობა გამოიხატება აღმასრულებელი ხელისუფლების

⁶⁷² ნინიძე კ. ცისკარიძე აღ. სამართლის მეცნიერება, თბ. 1920 წელი, გვ. 35

⁶⁷³ მიქელაძე კ. დასახ. ნაშრ; 1918 წელი, გვ. 35;

⁶⁷⁴ მიქელაძე კ. დასახ. ნაშრ; 1918 წელი, გვ. 38-39

⁶⁷⁵ არსენიძე რ. დასახ. ნაშრ; თბ; 1917 წელი; გვ. 37

⁶⁷⁶ იქვე;

⁶⁷⁷ იქვე;

⁶⁷⁸ გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 22 ივნისი;

მოვალეობაში ანგარიში წარუდგინოს ხალხის წარმომადგებლობას, რომ მთავრობის მიერ მიღებული ზომები მიზანშეწონილია და ძირითად კანონს არ ეწინააღმდეგება. მთავრობა პასუხისმგებელია არამარტო თავისი მოქმედების კანონიერებისათვის, არამედ თავისი პოლიტიკის საერთო მიმართულებისთვისაც. ბუნებრივი შედეგი ამგვარი წესწყობილებისა აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და საკანონმდებლო ორგანოს შორის საგაღდეულო პოლიტიკური სოლიდარობის დამყარებაა. ამგვარ წესწყობილებას პარლამენტარიზმს ეძახიან. უნდა ვსთქვათ, რომ ასეთი ფორმა მართვა-გამგეობისა, არის საუკეთესო ფორმა მინისტრების პასუხისმგებლობისა. ისტორიამ უფრო განვითარებული ფორმა აღმასრულებელი ხელისუფლების პასუხისმგებლობისა არ იცის.⁶⁷⁹ პავლე საყვარელიძე მიიხსენებდა, რომ პარლამენტარიზმის ძირითადი არსი მდგომარეობს მთავრობის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობაში პარლამენტის წინაშე. იგი ამბობდა: “პარლამენტარული პასუხისმგებლობა არის უმთავრესი დამახასიათებელი თვისება პარლამენტარიზმისა⁶⁸⁰ პარლამენტარული დემოკრატიისათვის, რაღა თქმა უნდა, დამახასიათებელია არა პრეზიდენტის უფლებათა სიფართოვე, არამედ მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე, პარლამენტის უნდობლობის გამოცხადება იწვევს მინისტრის გადადგომას. აი ეს ახასიათებს უმთავრესად პარლამენტარიზმს.”⁶⁸¹

სწორედ საპარლამენტო პრაქტიკა დამკვიდრდა საქართველოში თავიდან და ის უნდა ასახულიყო კონსტიტუციაშიც. კომისიის თეზისებში ვკითხულობთ: “საკონსტიტუციო კომისია ანგარიშს უწევს იმ პრეცედენტებს, რომლებიც ჩვენი საკუთარი სახელმწიფოს აღმშენებლობის დროს ჩამოყალიბდა.”⁶⁸² ახლა მთავარი იყო თუ როგორი შინაარსის იქნებოდა საპარლამენტო მმართველობა კონსტიტუციაში, როგორი უნდა ყოფილიყო ეს პასუხისმგებლობა. ძირითად საკითხად რჩებოდა აღმასრულებელი ხელისუფლების იურიდიული ბუნების განსაზღვრა. დასაწყისშივე ნათელი იყო, რომ პროექტი არ გაითვალისწინებდა წმინდა საპარლამენტო რეჟიმისათვის დამახასიათებელ პრინციპებს, ანუ იმას, რაც ფრანგულ ან გერმანულ მოდელს აერთიანებდა.

§ 5.2. კონსტიტუციამდელი ხანა - საპარლამენტო მმართველობის გამოცდილება

პირველი რესპუბლიკის მმართველობის რეჟიმი საპარლამენტო მოდელის ნაირსახეობა იყო. დამოუკიდებლობის აღდგენის დღეს ჩამოყალიბდა პირველი ქართული მთავრობა და იმთავითვე განისაზღვრა მინისტრთა-კაბინეტის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა სეს-ის წინაშე. მთავრობაში შედიოდნენ თავმჯდომარე და მინისტრები.⁶⁸³ მინისტრთა-კაბინეტის მოღვაწეობის ერთი თვის თავზე მინისტრთა-კაბინეტი

⁶⁷⁹ გაზეთი “სახალხო საქმე,” 1920 წელი, 12 დეკემბერი;
⁶⁸⁰ გაზეთი “საქართველოს რესპუბლიკა,” 1920 წელი, 3 თებერვალი;
⁶⁸¹ საყვარელიძე პ. (შვეიცარია, ამერიკის შეერთებული შტატები, საფრანგეთი), გაზეთი “სრ,” 1920 წელი, 4 თებერვალი;
⁶⁸² კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა, ფონ. 1833, საქმე 182, ფურც. 14;
⁶⁸³ სეა, ფონდი 1836, საქმე 49, ფურცელი 3;

გადადგა.⁶⁸⁴ იმავე სხდომაზე ნოე ჟორდანიას დაევალა ახალი მინისტრთა-კაბინეტის წარმოდგენა. მთავრობა დამტკიცდა იგივე შემადგენლობით. პირველი ქართული მთავრობა იყო კოლეგიალური ორგანო, პოლიტიკური ხასიათის ხელისუფლება და მას საპარლამენტო რეჟიმისათვის დამახასიათებელი ნიშნები ჰქონდა:

ეროვნული საბჭო ერთ პირს ანდობდა კაბინეტის შემადგენლობის შერჩევას, რომელსაც თვითონ უცხადებდა ნდობას და ეს იყო მთავრობის თავმჯდომარე;

მინისტრები იყვნენ იმავედროულად ეროვნული საბჭოს წევრები;

მთავრობას გააჩნდა პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ეროვნული საბჭოს წინაშე და მინისტრთა-კაბინეტის მიმართ უნდობლობის გამოცხადება იწვევდა მთავრობის გადადგომას;⁶⁸⁵

ეროვნული საბჭო საერთო კონტროლს უწევდა უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობას;

მთავრობა ანგარიშვალდებული იყო ეროვნული საბჭოს წინაშე.

საქართველოს მთავრობის მიერ შემუშავებულ დეკლარაციაში⁶⁸⁶ განსაზღვრული იყო მთავრობის სამოქმედო პოლიტიკური პროგრამა, რომელსაც ეროვნულმა საბჭომ ნდობა გამოუცხადა. პოლიტიკური ხასიათის დეკლარაცია აცხადებდა, რომ მთავრობა პასუხისმგებელი იყო პარლამენტის წინაშე. შესავალ ნაწილში ნათქვამი იყო: *“26 მაისს გამოცხადდა საქართველოს რესპუბლიკის დამოუკიდებლობა და შესდგა ეროვნული საბჭოს წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობა.”*⁶⁸⁷ დამფუძნებელი კრების მოწვევიდან ორ დღეში საქართველოს მთავრობა პრემიერთან ერთად ნებაყოფილობით გადადგა. მინისტრთა-კაბინეტის მოვალეობის აღსრულება დაეკისრა ძველ შემადგენლობას. დროებითი მთავრობის თავმჯდომარედ არჩეულ იქნა ნოე ჟორდანია,⁶⁸⁸ რომელსაც დაევალა

⁶⁸⁴ გაზეთი “სრ”, 1918 წელი, 23 აგვისტო;

⁶⁸⁵ თუმცა არც სეს და არც სდკ-ს მთავრობისადმი უნდობლობის მეთოდი არ გამოუყენებიათ;

⁶⁸⁶ ეროვნულმა საბჭომ 1918 წლის 15 ივნისს პროგრამა მოიწონა და მას ნდობა გამოუცხადა. დეკლარაციის შესავალში მითითებულია იმ საგარეო პოლიტიკურ კურსზე, რაც გულისხმობდა ქვეყნის უშიშროებასა და საქართველოს დამოუკიდებლობის განმტკიცებას. მინისტრთა კაბინეტი ვალდებულებას იღებდა დაეცვა რესპუბლიკის სუვერენული უფლებები და დემოკრატიული წესწყობილება, შეეჭმნა ძლიერი, გაწვრთნილი შეიარაღებული ძალები, აემადლებინა სამხედრო განათლების სწავლების ხარისხი, ეზრუნა ეროვნულ-უმცირესობათა პოლიტიკური, კულტურული და მოქალაქეობრივი ინტერესების დაცვა-განმტკიცებისათვის. დეკლარაციაში აქცენტი კეთდებოდა საერო, ადმინისტრაციული, სასამართლო და პირველადწყებითი განათლების რეფორმის აუცილებლობაზე. მინისტრთა-კაბინეტს შეგნებული ჰქონდა დამოუკიდებელი ფინანსური პოლიტიკის შემუშავების მნიშვნელობა. აქედან გამომდინარე ეროვნული საფინანსო სისტემის შექმნამდე მთავრობა საზოგადოებას ჰპირდებოდა საშინაო და საგარეო სესხის აღებასა და ყველასათვის მისაღები საგადასახადო სისტემის შემოღებას. მინისტრთა კაბინეტი მომავალში, ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის გაჯანსაღების მიზნით, განახორციელებდა აგრარულ რეფორმას, ხელს შეუწყობდა საწარმოო ძალთა განვითარებას, სოციალური კანონმდებლობის შემუშავებას. დეკლარაციის დასკვნით ნაწილში ნათქვამი იყო, რომ მინისტრთა-კაბინეტი ხელს შეუწყობდა დამფუძნებელი კრების მოწვევას “რესპუბლიკის მტკიცე საფუძვლის ჩასაყრელად და სახელმწიფო საქმეების მოსაგვარებლად.”

⁶⁸⁷ გაზეთი “ერთობა”, 1918 წელი, 16 ივნისი;

⁶⁸⁸ კმგკ, 1919 წელი; 12 მაისი; № 6; პირველი ნაწილი; გვ. 2;

ახალი მთავრობის წევრების მოწვევა და უმაღლესი წარმომადგენლობა საგარეო ურთიერთობებში.⁶⁸⁹

მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის კურსი აიღო დამფუძნებელმა კრებამ. კაბინეტის მიერ წარმოდგენილ ახალ დეკლარაციაში ნათქვამია: *“შესდგა სუვერენული, დამფუძნებელი კრება, რომელიც მოწოდებულია შეიმუშავოს რესპუბლიკის კონსტიტუცია და მტკიცე ნიადაგზე დაამკვიდროს დამოუკიდებელი სახელმწიფო, მთავრობა, როგორც აღმასრულებელი ორგანო დამფუძნებელი კრებისა და პასუხისმგებელი მის წინაშე, მიზნად ისახავს დემოკრატიის ინტერესთა დაცვას.”*⁶⁹⁰ დამფუძნებელი კრებისადმი მთავრობის სრული დამორჩილება და საერთო პოლიტიკური ხაზიდან გადახვევის შემთხვევაში მთავრობის დაუყოვნებლივი გადაყენება იყო გათვალისწინებული ძირითადად დაუწრელი ნორმებით. ამის საილუსტრაციოდ გთავაზობთ არსენიძის მოხსენებიდან მოკლე ამონარიდს: *“ერთი ისეთი რევიზორი, რომელიც წარმოადგენს დამფუძნებელი კრებას, სრულიად საკმარისია მთავრობისათვის, მაგრამ თვით გამოსულია ამ დამფუძნებელი კრების წიაღიდან, და მისი კონტროლი საკმარისი უნდა იყოს იმისათვის, რომ მის მიერ არჩეული მთავრობის მოქმედება მიმდინარეობდეს კანონის ფარგლებში და თუ რაიმე შენიშვნას მიიღებს დამფუძნებელი კრებისგან, ეს საკმარისია, რომ მთავრობა დაუყოვნებლივ გადადგეს.”*⁶⁹¹

პავლე საყვარელიძე იმედოვნებდა, რომ კომისიის წევრები გაითვალისწინებდნენ საქართველოს საპარლამენტო მმართველობის ორწლიან გამოცდილებას და მას უცვლელად ასახავდნენ პროექტში. ეს პრეცედენტი ძირითადად ეხებოდა მთავრობის დაკომპლექტებასა და მის პასუხისმგებლობას საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე. მისი აზრით, ეს სისტემა უცვლელი უნდა ყოფილიყო, ვინაიდან მან გაამართლა პრაქტიკაში: *“ჩვენი ჩვეულებითი უფლებით და კონსტიტუციური პრაქტიკით, რომელსაც ვაწარმოებთ ეს მეორე წელიწადია, შევიცარიული სისტემა არ დამკვიდრდა, ჩვენ პარლამენტარული მთავრობა გვყავს,*

⁶⁸⁹ 1919 წლის 14 მარტს სოციალ-დემოკრატებმა წარმოადგინეს რეზოლუცია, რომელშიც ნათქვამი იყო: *“შეწყნარებულ იქნეს განცხადება მთავრობის გადადგომის შესახებ და დაევალოს იმავე მთავრობას განაგრძოს რესპუბლიკის საქმეების მართვა ახალი მთავრობის შედგენამდე.”* (სეა, ფონდი 1833, საქმე 22, ფურცელი 1); კრების ამ რეზოლუციაში ჩანს, რომ ადგილი ქონდა მთავრობის გუნდურ გადადგომას, რაც მხოლოდ საპარლამენტო მმართველობისათვის არის დამახასიათებელი;

⁶⁹⁰ გაზეთი “სრ”, 1919 წელი, 22 მარტი; 1919 წლის 21 მარტს დამფუძნებელი კრების სხდომაზე წაკითხულ იქნა მინისტრთა-კაბინეტის მეორე სამოქმედო პროგრამა, ხოლო 22 მარტის სხდომაზე იგი განიხილეს და მოიწონეს კიდევაც (გაზეთი “ერთობა”, 1919 წელი, 25 მარტი). მთავრობის ეს პოლიტიკური პროგრამა იყო არსებითად გააზრებული ლოგიკური კონცეფცია მომავალი პოლიტიკური მოქმედებების შესახებ, რომელიც, თავისი შინაარსით, განსხვავდებოდა პირველი მთავრობის 1918 წლის 15 ივნისის პროგრამისაგან. 22 მარტის სამოქმედო პროგრამაში პრობლემები უფრო კონკრეტულურადაა წარმოდგენილი. მთავრობის პროგრამაში გამოიკვეთა ქვეყნის პოლიტიკის, ეკონომიკისა და კულტურის განვითარებისაკებ მიზანსწრაფვა, იმ საკითხების აღსრულების რეალური სურვილი, რომლის გარეშე წარმოდგენილია დემოკრატიული საზოგადოების ნორმალური არსებობა. დეკლარაციაში საუბარია დამფუძნებელ კრებაზე, როგორც უზენაეს საკანონმდებლო ორგანოზე. მთავრობის საკვანძო პოლიტიკური მიზანი გახლდათ მჭიდრო პოლიტიკური, ეკონომიკური და კულტურული კავშირები დაემყარებინა, როგორც მეზობელ, ისე საზღვარგარეთის სახელმწიფოებთან (გაზეთი “ერთობა”, 1919 წელი, 25 მარტი);

⁶⁹¹ სეა, ფონ. 1833, საქ. 794, ფურც. 57;

რომელიც პოლიტიკურად პასუხისმგებელი დამფუძნებელი კრების წინაშე. დამფუძნებელი კრება ირჩევს პრემიერს, რომელიც იწვევს დანარჩენ მინისტრებს თავისი შეხედულებისამებრ. ეს საქართველოს კონსტიტუციური პრაქტიკის გაგრძელებაა. მხოლოდ საქართველოს პირველი დროებითი მთავრობა ნოე რამიშვილის თავმჯდომარეობით, ეროვნული საბჭოს მიერ არჩეული დამოუკიდებლობის გამოცხადების დღეს, იყო სხვა წესით შემდგარი. ამ მთავრობის წევრები საბჭომ ცალცალკე აირჩია. შემდეგ როცა ნოე უორდანი იქნა მთავრობის თავმჯდომარედ არჩეული შემოვიდა და განმტკიცდა პრემიერული სისტემა. ეს სისტემაა გაბატონებული დღეს და არავითარი საბუთი არ გვაქვს ვიფიქროთ, რომ იგი შეიცვლება მომავალში.”⁶⁹²

1919 წელს განხორციელდა მთავრობის სტრუქტურული რეორგანიზაცია, რაც უარყოფითად შეფასდა ეს ქმედება ოპოზიციური პარტიების მხრიდან და მას პრემიერ-მინისტრის თვითნებობა უწოდეს, ვინაიდან, მთავრობის თავმჯდომარეს არ ჰქონდა სამინისტროების დაარსების უფლება პარლამენტთან შეთანხმების გარეშე, აქ მთავრობის თავმჯდომარეს დავალებული ჰქონდა მხოლოდ მთავრობის შედგენა და არა სტრუქტურული რეორგანიზაცია.⁶⁹³ ალექსანდრე ასათიანი სამინისტროების დაარსების ასეთ წესს მიუღებლად მიიჩნევდა პარლამენტარიზმისათვის. “არ შეიძლება ერთბაშად სამინისტროების დაარსება და ისიც საკანონმდებლო ორგანოს გვერდის ავლით.”⁶⁹⁴ თუმცა უმრავლესობამ, როგორც წესი, მოიწონა მთავრობის მიერ მინისტრო-კაბინეტის რეორგანიზაციის გეგმა და მას ნდობა გამოუცხადა და მთავრობის თავმჯდომარეს მმართველობის სფეროში მიანიჭა მნიშვნელოვანი უფლებები. რეზოლუციაში ნათქვამია: “სანამ კონსტიტუციით იქნებოდეს განსაზღვრული მთავრობის თავმჯდომარის კომპეტენცია, მიენიჭოს მას განსაკუთრებული უფლებანი მართვა-გამგეობის საქმეში.”⁶⁹⁵

მმართველობის ეს სისტემა სტაბილური აღმოჩნდა. სამი წლის მანძილზე პარლამენტსა და მთავრობას შორის პოლიტიკურ უთანხმოებას არ ჰქონია ადგილი. ამას მოწმობს 1919 წლის 10 მაისის საგანგებო სხდომაზე მიღებული “საქართველოს დამოუკიდებლობისა და საერთაშორისო მდგომარეობის შესახებ” რეზოლუცია:⁶⁹⁶ “დამფუძნებელი კრება სავსებით იზიარებს მთავრობის პოლიტიკას, რომელიც მიმართულია საქართველოს სუვერენული უფლებებისა და მისი არსებითი, სასიცოცხლო ინტერესების დაცვისაკენ.”⁶⁹⁷

დღეს ჩვენ შეგვიძლია ვთქვათ, რომ პირველი კონსტიტუციის შემუშავებული სახელმწიფო კომისია აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის ჩამოყალიბების დროს ეყრდნობოდა საქართველოს სამწლიან გამოცდილებას და, გარკვეულწილად, მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის ძირითად პრინციპებს.

⁶⁹² გაზეთი ”საქართველოს რესპუბლიკა,” 1920 წელი, 3 თებერვალი;

⁶⁹³ გაზეთი “საქართველოს რესპუბლიკა,” 1920 წელი, 3 იანვარი;

⁶⁹⁴ იქვე;

⁶⁹⁵ გაზეთი “ერთობა,” 1920 წლის 6 იანვარი;

⁶⁹⁶ გაზეთი “საქართველო,” 1919 წელი, 13 მაისი;

⁶⁹⁷ იქვე;

§ 5.3. მთავრობის სამართლებრივი მდგომარეობის სამი ძირითადი ფორმა

კონსტიტუციური სამართლის დასავლურ დოქტრინაში ცნობილი იყო მთავრობის, აღმასრულებელი ხელისუფლების სამართლებრივი მდგომარეობის სამი ფორმა: პირველი, ამერიკული სისტემა, რომელსაც უწოდებდნენ *“დემოკრატია ხელისუფლების განაწილებითურთ.”*⁶⁹⁸ პროფ. ჰაჩეკი განმარტავს მინისტრების სამართლებრივი მდგომარეობის ამერიკულ მოდელს: *“მინისტრთა კაბინეტი პასუხისმგებელია სახელმწიფოს მეთაურის წინაშე, მას ნიშნავს ეს მეთაური და იგი ვალდებულია მხოლოდ მის კარნახს გაჰყვეს.”*⁶⁹⁹ მეორე ფორმა არის *“პარლამენტარული რესპუბლიკა,”* სადაც კაბინეტი ეკუთვნის პარლამენტარულ უმრავლესობას და როგორც ასეთი სახელმწიფოს მეთაურის მიერ ინიშნება პარლამენტარული უმრავლესობის ნების თანახმად.⁷⁰⁰ და ბოლოს, მესამე ფორმა, ეს არის *“უშუალო დემოკრატია,”* რომელმაც არ იცის მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა. ჰაჩეკის აზრით, *“უშუალო დემოკრატია იხილავს აღმასრულებელ ხელისუფლებას მხოლოდ, როგორც თავის საკუთარ გადაწყვეტილებათა გამოაშკარავებას, არ შეიძლება იცნოს აღმასრულებელ ხელისუფლებათა ორგანოების, თუ გინდ უმაღლესი ორგანოების პოლიტიკური პასუხისმგებლობა.”*⁷⁰¹ აღნიშნულიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ ორ მოდელში მთავრობა მჭიდროდაა დაკავშირებული ხელისუფლების ცალკეულ შტოსთან, ამერიკაში პრეზიდენტთან, ხოლო პარლამენტარულში (საფრანგეთის მაგალითი) საკანონმდებლო ორგანოსთან, ვინაიდან პარლამენტარიზმის დროს მთავრობა სრულიად ექვემდებარება მას, ეს უკანასკნელი კი ხდება როგორც საკანონმდებლო, ასევე მმართველობის ცენტრი, ხოლო უშუალო დემოკრატია კი მთავრობას ანიჭებს პოლიტიკურ დამოუკიდებლობას და იგი არ ექვემდებარება ნდობა-უნდობლობის ვოტუმს. მინისტრების მდგომარეობის სამივე ფორმა შესწავლილ იქნა საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის ძირითადი კონსტიტუციური სისტემები. ამას მოწმობს კონსტიტუციის ერთერთი თეზისის შესავალი, სადაც დახასიათებულია სამივე მოდელის იურიდიული ბუნება. აქ ნათქვამია: *“იმის მიხედვით, თუ როგორია ფორმა სახელმწიფო ხელისუფლების განაწილებისა, სხვადასხვა ხასიათი და იურიდიული შინაარსი აქვს აღმასრულებელი ორგანოს ორგანიზაციას. ერთი სახე აქვს მას დემოკრატიაში, სადაც მიღებულია სახელმწიფოს ხელისუფლების მკაცრი განცალკევება ერთმანეთისაგან (ამერიკა), სხვადასხვა ორგანიზაცია აქვს მას პარლამენტარულ რესპუბლიკაში, სადაც სახელმწიფოს წარმომადგენელი პარლამენტის უმრავლესობის მიხედვით ირჩევს მთავრობის თავმჯდომარეს და ავალებს მას ისეთი კაბინეტის შედგენას, რომელიც პარლამენტის უმრავლესობის ნდობით იქნება აღჭურვილი.”*⁷⁰² საინტერესოა პირველი კონსტიტუციის ავტორთა შეხედულებები

⁶⁹⁸ ჰაჩეკი ი. დასახ. ნაშრ; გაზ. “სრ,” 1919 წელი, 28 ოქტომბერი;
⁶⁹⁹ იქვე;
⁷⁰⁰ იქვე;
⁷⁰¹ იქვე;
⁷⁰² კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა, ფონ. 1833, საქ. 182. ფურც. 14;

აღმასრულებელი ხელისუფლების სამივე ფორმაზე, რომელსაც მომდევნო თავში მიმოვიხილავთ.

§ 5.4. აღმასრულებელი ხელისუფლების ახალი მოდელის ძიება და კონსტიტუციური ხელშეწყობა ამ საკითხზე

მმართველობის ფორმა პირდაპირ უკავშირდება აღმასრულებელი ხელისუფლების მოწყობის ძირეული პრობლემების გადაწყვეტას. დისერტაციის დასაწყისში აღნიშნულია, რომ პროექტის ავტორებისთვის მიუღებელი იყო აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის ამერიკული და დასავლური მოდელების წმინდად გადმოღება. კონსტიტუციის დამფუძნებლებს სურდათ შეექმნათ აღმასრულებელი ხელისუფლების ისეთი კონსტიტუციური კონსტრუქცია, რომელიც ქართულ სინამდვილესთან იქნებოდა მორგებული. საკონსტიტუციო კომისიის წინაშე აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის სამი მოდელი იქნა წარმოდგენილი.⁷⁰³ ამერიკული, შვეიცარიული და ფრანგული.

პირველი, ვინც გაილაშქრა აღმასრულებელი ხელისუფლების ამერიკული მოდელის წინააღმდეგ, იყო პავლე საყვარელიძე, იგი, რასაკვირველია, ამერიკულ დემოკრატიას დიდ მაგალითად და ჭკუის მასწავლებლად მიიჩნევდა, მაგრამ, მისი აზრით, საქართველოსათვის მიუღებელი იყო სახელმწიფოებრივი ძალაუფლების ორგანიზაციის ის სისტემა, რომელიც კომისიას ამერიკის კონსტიტუცია სთავაზობდა. საყვარელიძე მიუთითებდა: *“ეფიქრობთ ამ საკითხში, ე. ი. სახელმწიფოებრივი ძალაუფლების ორგანიზაციის საქმეში, მისი წაბაძვა ხელსაყრელი იყოს ჩვენთვის.”*⁷⁰⁴ მისთვის ძირითადი არგუმენტი ამერიკული სისტემის წინააღმდეგ იყო პოლიტიკური პასუხისმგებლობის არარსებობა: *“პრეზიდენტი მხოლოდ ხალხის წინაშე აგებს პასუხს და სრულიადაც არ არის ვალდებული არც ის და არც მისი მინისტრთა კაბინეტი პოლიტიკური პასუხისმგებლობა იგრძნონ პარლამენტის მიმართ.”*⁷⁰⁵ პარლამენტის ნდობა-უნდობლობის გამოცხადება არ არსებობს და მინისტრთა კაბინეტს მაინც და მაინც არც აინტერესებს პარლამენტი მოიწონებს თუ დაიწუნებს მის პოლიტიკას.⁷⁰⁶ ვერ მივიღებთ ჩვენი კონსტიტუციისათვის ამერიკული დემოკრატია უპასუხისმგებლობას პარლამენტის წინაშე.⁷⁰⁷

ეროვნულ-დემოკრატიებიც იგივე პოზიციაზე იდგნენ. ვასილ წერეთელი აღმასრულებელი ხელისუფლების მოწყობის ამერიკული მოდელის წინააღმდეგ გამოდიოდა. მისი აზრით: *“მინისტრები პასუხისმგებელნი უნდა იყვნენ პარლამენტის წინაშე. ასეთი წესია საფრანგეთში. ჩრდ. ამერიკაში მინისტრები პრეზიდენტის წინაშე არიან პასუხისმგებელნი და არა პარლამენტის წინაშე. ეს წესი კი საკმაოდ დემოკრატიული არ არის.”*⁷⁰⁸

⁷⁰³ სეა, ფონდი 1833, საქმე 191, ფურცელი 137;

⁷⁰⁴ საყვარელიძე პ. გაზეთი “სრ.” 1920 წელი, 4 თებერვალი;

⁷⁰⁵ იქვე;

⁷⁰⁶ საყვარელიძე პ. დასახ. ნაშრ; 1918 წელი, ტფილისი, გვ. 18;

⁷⁰⁷ საყვარელიძე პ. გაზეთი “სრ.” 1920 წელი, 4 თებერვალი;

⁷⁰⁸ წერეთელი ვ. გაზეთი “საქართველო,” 1920 წელი, 30 იანვარი;

ნოე ჟორდანიას უარყოფდა აღმასრულებელი ხელისუფლების ამერიკულ სისტემას: *“თუ თქვენ გინდათ ჩვენს ქვეყანას ჩააცვათ სხვანაირი ტანისამოსი, ეს ვერ მიუღდება. ეს მთავარი საკითხია და ამიტომ ვამბობდით თავში, რომ ჩვენ ვაღდებულნი ვართ ჩვენს ქვეყანას მივცეთ ისეთი კონსტიტუცია, რომელიც მას ეკადრება და არა ამერიკის შ. შტატებს. ჩვენ ისეთი კონსტიტუცია უნდა გვექონდეს, რომელიც შეეფერება ჩვენ ფაქტიურ ძალთა განწყობილებას, იგი უნდა იყოს ავებული ამაზე და არა იმაზე, რაც არის ამერიკაში.”*⁷⁰⁹

შვეიცარიული მოდელი პროექტის ავტორებს სთავაზობდა ღირეპტორიის რეჟიმს. ასეთი სისტემისათვის დამახასიათებელი იყო აღმასრულებელი ხელისუფლების უპასუხისმგებლობა. შვეიცარიის კონფედერაციაში აღმასრულებელი ძალაუფლება ეკუთვნოდა კავშირის სათათბიროს (მთავრობას), რომელიც შესდგებოდა შვიდი წევრისაგან (მუხლი 95).⁷¹⁰ მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციით მთავრობის წევრებს, მინისტრებს, სამი წლით ირჩევდა კავშირის კრებული (პარლამენტი),⁷¹¹ ისინი პასუხისმგებელი მაინც არ იყვნენ პარლამენტის წინაშე.⁷¹² იქ არ იდგა პოლიტიკური ნდობა-უნდობლობის ვოტუმი. შვეიცარიაში მთავრობის თავმჯდომარის ფუნქციას ასრულებდა კონფედერაციის პრეზიდენტი, რომელსაც ვიცე-პრეზიდენტთან ერთად ერთი წლის ვადით მთავრობის წევრთაგან ნიშნავდა პარლამენტი (მუხლი 98).⁷¹³ კონსტიტუცია მთავრობის თავმჯდომარისა და კონფედერაციის პრეზიდენტის უფლებებზე და სამართლებრივ სტატუსზე მეტად მწირ ინფორმაციას იძლევა. შვეიცარიის ღირეპტორიის რეჟიმს ჩვენ მომდევნო თავში უფრო დაწვრილებით შევხებით.

ხემოთ განხილული მოდელებისაგან განსხვავებით, ფრანგული მართვის რეჟიმი ამკვიდრებდა პარლამენტარული მთავრობის პრინციპებს, რაც მთავრობისადმი პარლამენტის ნდობა-უნდობლობის ვოტუმში ვლინდებოდა.⁷¹⁴ მიღებული იყო ერთდროულად სოლიდარული და ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა. ფრანგულ მოდელში აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნოდა მთავრობას. მთავარი ყურადღება ქართული კონსტიტუციის დამფუძნებლებმა ფრანგულ-შვეიცარიულ რეჟიმებზე შეაჩერეს, თუმცა უნდა მიღწეულიყო შეთანხმება ორი მოდელის სინთეზირების შესახებ. პავლე საყვარელიძე ამბობდა: *“საქართველო პირწმინდად ვერც შვეიცარიულ სისტემას გადმოიღებს, ვერც ამერიკულ სისტემას და ვერც ფრანგულ სისტემას. ის იმდენად განსაკუთრებულ კულტურულ-ეკონომიკურ წრეში და უფლებრივ პოლიტიკურ და საერთაშორისო პირობებშია ჩაყენებული, რომ აუცილებლად საჭიროებს რამოდენიმედ განსხვავებულ კონსტიტუციურ წყობილებას, თუ გნებავთ შერეული სისტემის წყობილებას, რომელიც*

⁷⁰⁹ ჟორდანიას ნ. სდკ-ს 1920 წ.; 1 დეკემბრის სხდომა, გაზ. “სრ.” 1920 წ.; 5 დეკემბერი;

⁷¹⁰ ШФК, М. 1917. Ст. 24;

⁷¹¹ ШФК, М. 1917. Ст. 24;

⁷¹² შვეიცარიის 1874 წლის კონსტიტუციის 96-ე მუხლის მიხედვით, ერთი კანტონიდან დასაშვები იყო მხოლოდ მთავრობაში ერთი მინისტრის არჩევა. თუ სამი წლის განმავლობაში რომელიმე მინისტრი თავს დაანებებდა უფლებამოსილების განხორციელებას, პარლამენტს უფლება ჰქონდა გასული მინისტრის დარჩენილი უფლებამოსილების ვადით დაენიშნა მინისტრის მოადგილე (ШФК, М. 1917. Ст. 24).

⁷¹³ ШФК, М. 1917. Ст. 24;

⁷¹⁴ Конституционный закон объ организаций государственной власти 25 февраля 1875 г. Киевъ, 1905 г. Ст. 30;

კერძოდ საკუთრივ არცერთ ზემოთდასახელებულ სამ ფორმათაგანს არ ჰკავს სავსებით და ყველაფერში, მაგრამ შესაძლებელია თავის არსებითი თვისებებით მიემსგავსოს საშუალოდ შემუშავებულ ტიპს.⁷¹⁵ რა თქმა უნდა იმ შესწორებით და ცვლილებით, რომელსაც თხოულობს ადგილობრივი მდგომარეობა და ხალხის ცხოვრება.”⁷¹⁶

ნოე ჟორდანიას სავსებით არცერთ მოდელს არ იზიარებდა და მხარს უჭერდა მაინც შვეიცარიულ სისტემას შესწორებებით: “ისეთი კონსტიტუცია უნდა შევქმნათ, რომელიც ჩვენი ხალხის ცხოვრებას შეეგუება. პირდაპირ სხვის ტანზე გამოჭრილი ტანისამოსი არ გამოგვაადგება.”⁷¹⁷ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის შვეიცარიული მოდელი დაიცვა გიორგი გვაზავამ. მისი აზრით, “ეს სისტემა სპობს მთავრობის კრიზისებს, რაც ასე ასუსტებს სახელმწიფოებრივ ცხოვრებას. მთავრობა ერთხელ არჩეული რამდენიმე წლის განმავლობაში შეურყეველად მუშაობს და არ არის დამოკიდებული ნდობა-უნდობლობის ვოტუმზე.”⁷¹⁸ გიორგი გვაზავა მოითხოვდა ფრანგული და შვეიცარიული სისტემების შეერთებას, ვინაიდან ამ გზით უნდა დამკვიდრებულიყო “ცხოვრების შესაფერისი კონსტიტუციური წყობილება.”⁷¹⁹ მთავრობა უნდა ყოფილიყო ძლიერი და არა დამოკიდებული პარლამენტარული უმრავლესობის განწყობილებაზე.⁷²⁰ “იგი უნდა იდგეს საქმიანობის ნიადაგზე დაწუნება პოლიტიკის არ უნდა იწვევდეს მაინცდამაინც მთავრობის გადადგომას.”⁷²¹ რაჟდენ არსენიძე ერთერთი პირველი იყო, რომელიც ემხრობოდა აღმასრულებელი ხელისუფლების დასავლური სისტემების დადებითი პრინციპების გადმოღებას კონსტიტუციის პროექტში. იგი ამბობდა: “შერეული სისტემა უნდა დაედვას საფუძვლად. სამინისტროს პრინციპი უნდა იყოს საქმიანობის პრინციპი. მომქმედი მთავრობაა საჭირო. ამერიკული სისტემა უვარგისია. უნდა ავირჩიოთ საშუალო ტიპი.”⁷²² საკონსტიტუციო კომისიის წევრს ივანე ჩერქეზიშვილს სასურველად არ მიაჩნდა პარლამენტარული სისტემისკენ გადახრა და უმჯობესად თვლიდა შვეიცარიული სისტემის შემოღებას მცირეოდენი შესწორებებით.⁷²³ კომისია კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობის დაწყებისთანავე შეუდგა აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის ფრანგული (საპარლამენტო) და შვეიცარიული (დირექტორიის) მოდელების ყველაზე პოზიტიური მხარეების სინთეზირებას, რაც უნდა ასახულიყო საქართველოს მომავალ კონსტიტუციაში. კომისია ამ გადაწყვეტილების ერთგული დარჩა ბოლომდე. თუ როგორ მიაღწია კომისიამ დასახულ მიზანს, ამას ამ თავის ბოლოში დავინახავთ.

კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების პროცესში ორი მნიშვნელოვანი რესპუბლიკური კონსტიტუცია იქნა მიღებული ევროპაში, შესაბამისად

⁷¹⁵ საყვარელიძე პ. გაზეთი “სრ,” 1920 წელი, 1 თებერვალი;

⁷¹⁶ საყვარელიძე პ. სეა, ფონდი 1833, საქმე 191, ფურც. 137;

⁷¹⁷ ჟორდანია ნ. სეა, ფონდი 1833, საქმე 191, ფურცელი 137;

⁷¹⁸ გვაზავა გ. სეა, ფონდი 1833, საქმე 191, ფურცელი 137;

⁷¹⁹ იქვე;

⁷²⁰ ეს იმას ნიშნავს, რომ იგი მხარს არ უჭერდა მთავრობის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას, თუმცა მან ეს მოსაზრება მოგვიანებით უარყო 1920 წელს გამოცემულ წიგნში “ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა.”

⁷²¹ გვაზავა გ. სეა, ფონდი 1833, საქმე 191, ფურცელი 137;

⁷²² არსენიძე რ. სეა, ფონდი 1833, საქმე 191, ფურც. 138;

⁷²³ ჩერქეზიშვილი ი. სეა, ფონდი 1833, საქმე 191, ფურც. 138;

მართვის განსხვავებული მოდელებით, რასაც გვერდს ვერ აუვლიდა კომისია. ერთერთი მათგანი იყო გერმანიის კონსტიტუცია, რომელიც პროექტის ავტორებს აღმასრულებელი ხელისუფლების მოწყობის მნიშვნელოვან მოდელს სთავაზობდა, მართვის რეჟიმის ეს ვარიანტი გარკვეულწილად განსხვავდებოდა ფრანგული და შვეიცარიული სისტემებისაგან. თუმცა გერმანულ სისტემას, თავისებურებების გათვალისწინებით, ზოგიერთი საერთო პრინციპი აკავშირებდა ფრანგულ მოდელთან. უპირველეს ყოვლისა, მთავრობა პასუხისმგებელი იყო რაიხსტაგის წინაშე, როგორც სოლიდარულად (მუხლი 54), ისე თითოეული მინისტრი ინდივიდუალურად (მუხლი 65).⁷²⁴ მთავრობის წევრებს და კანცლერს ნიშნავდა და ითხოვდა პრეზიდენტი, ანუ კონსტიტუციურად მიღებული იყო ორმაგი პასუხისმგებლობის პრინციპი, როგორც პარლამენტის, ისე პრეზიდენტის წინაშე, რაც განსაზღვრავდა დუალისტურ საპარლამენტო რეჟიმს (მუხლი 53)⁷²⁵ და ფრანგული მოდელისათვის უცხო იყო. გერმანიის მთავრობას თავმჯდომარეობდა კანცლერი (მუხლი 55)⁷²⁶ და იგი განსაზღვრავდა ქვეყნის პოლიტიკის მიმართულებას და პასუხისმგებელი იყო რაიხსტაგის წინაშე ამ მიმართულების შესრულებისათვის (მუხლი 56).⁷²⁷ ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციით გათვალისწინებული იყო მხოლოდ მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობა, ჩეხოსლოვაკიური მოდელი არ ცნობდა ცალკეული მინისტრის ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობას. კონსტიტუციის 70-ე მუხლი⁷²⁸ (ასევე იხ. § 64, ზ),⁷²⁹ ისევე როგორც გერმანიის კონსტიტუციის 53-ე მუხლი, განამტკიცებდა დუალისტურ საპარლამენტო რეჟიმს. ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციაში დეტალურადაა განსაზღვრული აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის უნდობლობის გამოცხადების კონსტიტუციური მექანიზმები, მაშინ, როდესაც, ეს პროცედურა გერმანულ კონსტიტუციაში ზოგადააა გათვალისწინებული. სახელმწიფოს მეთაურის უპასუხისმგებლობის პრინციპი აბსოლიტურად ყველა მონარქიაშია დაცული იმ ტრადიციული აზრის შესაბამისად, რომ *“მეფეს არ შეუძლია ბოროტების ჩადენა.”* ამ პრინციპის შენარჩუნება და მისი თანაარსებობა წარმომადგენლობით რეჟიმთან, გახდა საბაბი მინისტრების პოლიტიკური პასუხისმგებლობის წამოჭრისა, შემდგომში კი სახელმწიფოს მეთაურის რეალური უფლებების მინისტრებზე გადასვლისა.⁷³⁰

საქართველოს კონსტიტუციის ავტორები ცდილობდნენ, რომ კონსტიტუცია აღმასრულებელი ხელისუფლების მოწყობის საკითხში არ ყოფილიყო რომელიმე ქვეყნის კონსტიტუციის ანალოგი, გადმოკოპირებული ვარიანტი. მთავარი მიზანი გახლდათ აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების ურთიერთობის მოქნილი და ეფექტური ფორმის ჩამოყალიბება, რომელიც უზრუნველყოფდა მთავრობის დამორჩილებას პარლამენტისადმი და

⁷²⁴ Ferfassung des Deutschen Reichs for 11 August 1919, Leipzig, 1919, გვ. 18-19;
⁷²⁵ იქვე, გვ. 18;
⁷²⁶ Ferfassung des Deutschen Reichs for 11 August 1919, Leipzig, 1919, გვ. 18;
⁷²⁷ იქვე;
⁷²⁸ La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Pracue, 1920, გვ. 36;
⁷²⁹ იქვე; გვ. 35;
⁷³⁰ ლოგო ე. დასახ. ნაშრ; 2005 წელი, თბ. გვ. 79;

პოლიტიკური კრიზისების თავიდან აცილებას,⁷³¹ ამავე დროს, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის სამწლიანი გამოცდილებისა და ქართველი ერის პოლიტიკურ-კულტურული ტრადიციების გათვალისწინებას.

§ 5.5. არჩევანი დირექტორიის რეჟიმსა და პოლიტიკურ მთავრობას შორის

კონსტიტუციონალიზმის დოქტრინის თანახმად, საპარლამენტო მთავრობა თავისი არსით ეწინააღმდეგება “საქმიან სამინისტროს,”⁷³² ვინაიდან მისთვის მიუღებელია უნდობლობის ვოტუმი, ხოლო საპარლამენტო რეჟიმის პირობებში პოლიტიკური მთავრობა ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე, ვინაიდან მთავრობის წევრები პარლამენტის მიერ ნდობა გამოცხადებულ პოლიტიკურ პროგრამას ასორციელებენ და შესაბამისად ამ პროგრამის შესრულებისათვის კისრულობენ პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას. სხვაგვარად დგება საკითხი, როდესაც საქმე გვაქვს უბრალოდ საქმიან მთავრობასთან, რომელიც არჩეულია პარლამენტის მიერ, მაგრამ მის წინაშე არ არის პასუხისმგებელი. მართვის ამ რეჟიმის დროს მთავრობა, მიუხედავად მისი პოლიტიკური საქმიანობის აკარგიანობისა, რჩება ადგილზე და განაგრძობს საქმიანობას. მთავრობის ასეთ სტატუსს, “დირექტორიის რეჟიმს” უწოდებენ. ამგვარი მთავრობა ისტორიულად არსებობდა შვეიცარიაში.⁷³³ ეს ისეთი რეჟიმია, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება კოლეგიალურია და მას ასამბლეების წინაშე პასუხისმგებლობა არ ეკისრება.⁷³⁴ ნოე ჟორდანიას მოყავს ინგლისელი პროფესორის დაისის სიტყვები, რომელიც განსაზღვრავს შვეიცარიული მთავრობის არსს: “როგორც დირექტორთა საბჭო, რომელიც შედგენილია შვეიცარიის საქმეების მმართველად, თანახმად კონსტიტუციის მუხლებისა და პარლამენტის საერთო სურვილისა.”⁷³⁵ პავლე საყვარელიძე მიუთითებდა: “ამ ხნის განმავლობაში ის (მთავრობა) შეუცვლელი და გადაუყენებელია. ფედერალური კრების წინაშე იგი პოლიტიკურათ პასუხისმგებელი არაა, ე. ი. ნდობა-უნდობლობის გამოცხადების საკითხი არ არსებობს. მთავრობა საქმიანობის პრინციპზე დგება, გადაუდგომლად ემსახურება პარლამენტს. პარლამენტარიზმი ეუცხოება კონფედერაციის თანამედროვე უფლებას.”⁷³⁶

⁷³¹ გაზეთი “სრ,” 1920 წელი, 5 დეკემბერი;

⁷³² Борис Шаский, Конституция Грузии, глава VI, “Слово,” 1921 г. 19 января;

⁷³³ დირექტორიის რეჟიმი ერთნაირად გამოიყენებოდა, როგორც ფედერალურ, ისე კანტონალურ დონეზე. ჟენევის კანტონში მთავრობის, სახელმწიფო საბჭოს წევრები ესწრებოდნენ პარლამენტის (დიდი საბჭოს) სხდომებს და მონაწილეობდნენ მის მუშაობაში, მთავრობა ანგარიშვალდებული და არა პოლიტიკურად პასუხისმგებელი იყო პარლამენტის წინაშე. დირექტორიის რეჟიმი განმტკიცებული იყო შვეიცარიის სხვა კანტონში – ბერნში, აპენცელში, გლარისში. ყველგან მთავრობა შედგებოდა შვიდ წევრიანი დირექტორიისაგან.

⁷³⁴ ლოვო ე. თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, 2002 წ., გვ. 135.

⁷³⁵ ჟორდანია ე. დასახ. ნაშრ. 1918 წელი, გვ. 25;

⁷³⁶ საქარელი ნ. დასახ. ნაშრ; 1920 წელი, თბ. გვ. 17

დირექტორიის რეჟიმს შვეიცარიაში გააჩნდა საპარლამენტო მართვისათვის დამახასიათებელი ზოგიერთი პრინციპი.⁷³⁷ ამ აზრის საილუსტრაციოდ მოვიყვანთ მაგალითებს შვეიცარიის კონსტიტუციიდან:

ა) მთავრობის წევრებს უფლება ჰქონდათ დასწრებოდნენ პარლამენტის ორივე პალატის სხდომებს, მიეცათ რჩევები პარლამენტარებისათვის და მართვა-გამგეობის შესახებ თავიანთი წინადადებები წარედგინათ (მუხლი 101).⁷³⁸

ბ) მთავრობა ანგარიშვალდებული იყო პარლამენტის წინაშე, საკანონმდებლო ორგანოს წარუდგენდა მოხსენებას შვეიცარიის კონფედერაციის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის შესახებ, თუ პარლამენტის ერთერთი პალატა მოითხოვდა, მთავრობა ვალდებული იყო სპეციალური მოხსენება წარედგინა საკანონმდებლო ორგანოსათვის (მუხლი 102, 16).⁷³⁹

გ) მთავრობა პარლამენტში დასამტკიცებლად წარადგენდა კანონებისა და დადგენილებების პროექტებს (მუხლი 102, 4),⁷⁴⁰ რაც იძლეოდა საშუალებას მთავრობის საკანონმდებლო საქმიანობისა.

დ) მთავრობის ხელში იყო ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხი – საფინანსო საქმეები, იგი წარადგენდა პარლამენტში ბიუჯეტის პროექტს და შემოსავალ-გასავლის ანგარიშს (მუხლი 102, 14),⁷⁴¹ რომელიც ნებისმიერი საპარლამენტო რეჟიმის პირობებში მთავრობის ყველაზე ექსკლუზიური უფლებაა.

ე) არ შეიძლება არ აღინიშნოს საპარლამენტო რეჟიმისათვის დამახასიათებელი ისეთი უფლებამოსილება, რაც ახასიათებდა შვეიცარიის დირექტორიის რეჟიმს და ეს იყო მთავრობის წევრების (მუხლი 96)⁷⁴² მთავრობის თავმჯდომარის (პრეზიდენტისა) და მისი მოადგილის (ვიცე-პრეზიდენტის) (მუხლი 98)⁷⁴³ თანამდებობაზე არჩევა.

ვ) პარლამენტს უფლება ჰქონდა კონტროლი გაეწია ფედერაციის მმართველობაზე (მუხლი 85, 11).⁷⁴⁴

შეიძლება ითქვას, რომ ეს სხვა არაფერია თუ არა მართვის საპარლამენტო რეჟიმი, რაც შეიძლება ლოგიკურადაც მოგვეჩვენოს, მაგრამ მხოლოდ ჩამოთვლილი პრინციპები არ არის საკმარისი საპარლამენტო მართვის კრიტერიუმების განსაზღვრისათვის, აქ დირექტორიის რეჟიმს განამტკიცებს პოლიტიკური პასუხისმგებლობის არარსებობა, რომელიც მმართველობის საპარლამენტო მოდელის არსი და საფუძველია.

დირექტორიის რეჟიმი შვეიცარიაში გამოიყენებოდა 1848 წლიდან, ეს სისტემა არ იქნა კითხვის ქვეშ დაყენებული 1874 წლის კონსტიტუციის

⁷³⁷ ასეთ შეხედულებას ავითარებდა კონსტიტუციის ერთერთი ავტორი ალექსანდრე მდივანი: *“ზოგიერთ შემთხვევაში საბჭოს მდგომარეობა წააგავს პარლამენტარული კაბინეტის მდგომარეობას: საბჭოს წევრებს არ აქვთ, მართალია, უფლება კრების წევრებად იყვნენ, მაგრამ შეუძლიათ დაესწრნონ პალატების კრებებს, მიიღონ მონაწილეობა დებატებში, მათ აქვთ დიდი გავლენა კანონმდებლობაზე”* (მთავრობა და მისი პასუხისმგებლობა, გაზეთი “სახალხო საქმე,” 1920 წელი, 12 დეკემბერი)

⁷³⁸ ШФК, М. 1917. Ст. 24;

⁷³⁹ ШФК, М. 1917. Ст. გვ. 25-26;

⁷⁴⁰ ШФК, М. 1917. Ст. გვ. 25;

⁷⁴¹ იქვე;

⁷⁴² იქვე გვ. 24;

⁷⁴³ იქვე;

⁷⁴⁴ იქვე გვ. 23;

მთლიანი გადასინჯვის დროს.⁷⁴⁵ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების დროს პროექტის ავტორები მსჯელობდნენ იმაზე, მიღებული ყოფილიყო თუ არა აღმასრულებელი ხელისუფლების მოწყობის იმგვარი მოდელი, რომელსაც შვეიცარიის დირექტორიის რეჟიმი სთავაზობდა მათ. ქართული პროექტის ავტორები უარყოფდნენ დირექტორიის რეჟიმს და უპირატესობას პასუხისმგებელი მთავრობის ინსტიტუტს ანიჭებდნენ. საქართველოს გეოპოლიტიკური მდებარეობა მოითხოვდა ძლიერ და პასუხისმგებლობით აღჭურვილ მთავრობას. პროექტის ავტორები ორ ქვეყანას შორის არსებულ მსგავსებებზეც მიუთითებდნენ, მაგრამ, ამავე დროს, არ ივიწყებდნენ იმ ურთულეს გეოპოლიტიკურ მდგომარეობას, რომელშიც უხდებოდა საქართველოს არსებობა. შვეიცარიის კონსტიტუციურ ნეიტრალიზმს განაპირობებდა ის ხელსაყრელი გეოგრაფიული პირობები, რომელიც შვეიცარიას აძლევდა საშუალებას კონკრეტული საგარეო საფრთხის გარეშე ეწარმოებინა ნეიტრალური პოლიტიკა.

§ 5.5.1. დირექტორიის რეჟიმი და კონცეპტუალური მახასიათებლები

არგუმენტი I. დირექტორიის რეჟიმის თანმიმდევრულ მოწინააღმდეგედ გამოდიოდა პავლე საყვარელიძე. იგი საკონსტიტუციო დებატებზე და პუბლიკაციებში მიუთითებდა აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის შვეიცარიული მოდელის არაეფექტურობაზე საქართველოში.⁷⁴⁶ მისი აზრით, *“შვეიცარიის მთავრობა ძალიან განირჩევა პარლამენტარულ სახელმწიფოთა მთავრობისაგან.⁷⁴⁷ შვეიცარიაში პარლამენტი არის, მაგრამ პარლამენტარიზმი არა. იქაური მთავრობის პასუხისმგებლობა არც პოლიტიკურია, არც სოლიდარული. ფედერალური საბჭო უფრო ადმინისტრატორთა, მართველთა კოლეგიას ჰგავს, ვიდრე საფრანგეთის სამინისტროს.”⁷⁴⁸* საყვარელიძეს აღმასრულებელი ხელისუფლების ამგვარი მოწყობა მიუღებლად მიაჩნდა: *“შაინცდამაინც გასაკვირველიც არ არის, თუ შვეიცარიის ფედერაციული ტანისამოსი სავსებით არ მოადგეს ჩვენი რესპუბლიკის პოლიტიკურ სხეულს. გარდა ამისა შვეიცარიის მთავრობა თავისი ხასიათით პოლიტიკური მთავრობა არ არის. პარლამენტარული სოლიდარული პასუხისმგებლობა მან არ იცის.”⁷⁴⁹* იგი გადაჭრით უარყოფდა მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთობის შვეიცარიული მოდელის გადმოღებას კონსტიტუციაში, ვინაიდან, მისი აზრით, საქართველო იმყოფებოდა სულ სხვა საერთაშორისო გარემოებაში, კულტურული და სოციალური განვითარების სულ სხვა დონეზე, რაც საჭიროებდა ძლიერ და გუნდური პასუხისმგებლობით აღჭურვილ მთავრობას: *“მთავრობა, როგორც სხვა და სხვა დეპარტამენტის უბრალო გამგეთა კრებული,*

⁷⁴⁵ 1874 წლის კონსტიტუციაში 2000 წლამდე შვეიდა დაახლოებით 120 შესწორება. 2000 წლის 1 იანვარს ძალაში შვეიდა შვეიცარიის ახალი კონსტიტუცია;

⁷⁴⁶ იხ. გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 26 და 27 ნოემბერი, სდკ-ს 1920 წლის 24 ნოემბრის სხდომა სპეციალურად მოწვეული იყო კონსტიტუციის პროექტის განსახილველად. პროექტის შესახებ ზოგადი მოხსენება გააკეთა საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარემ პავლე საყვარელიძემ;

⁷⁴⁷ საყვარელიძე პ. დასახ. ნაშრ; ტფილისი, 1918 წ., გვ. 32;

⁷⁴⁸ იქვე; გვ. 33-34;

⁷⁴⁹ საყვარელიძე პ. გაზეთი “სრ,” 1920 წელი, 3 თებერვალი;

რავინდ ნიჭიერი და წინდახედულნი ეს გამგენი, აღმასრულებელ ხელისუფლებად თანამედროვე ისტორიულ პირობებში საქართველოს ვერ გამოადგება. ამას ჩვენში ყველა დაკვირვებული პოლიტიკოსი გრძნობს.”⁷⁵⁰ საყვარელიძემ მაგალითად მოიყვანა საქართველოში საპარლამენტო მართვის ორწლიანი გამოცდილება და პოლიტიკური მთავრობის არსებობა: “ჩვენი ჩვეულებითი უფლებით და კონსტიტუციური პრაქტიკით, რომელსაც ვაწარმოებთ ეს მეორე წელიწადია, შვეიცარიული სისტემა არ დამკვიდრდა.”⁷⁵¹

არბუშენტი II. იგი მხარს უჭერდა მთავრობის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას. მისი აზრით, “სწორედ იმიტომ რომ ჩვენში არამარტო საქმიანი სამინისტროა, არამედ უაღრესად პოლიტიკური, ამ პოლიტიკური საქმიანობისათვის პასუხისმგებელი უნდა იყოს მთელი სამინისტრო.”⁷⁵²

არბუშენტი III. მთავრობის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას ვრცელი სტატია მიუძღვნა ალექსანდრე მდივანმა.⁷⁵³ იგი უარყოფდა დირექტორიის რეჟიმს და მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთობის საკითხში გადამწყვეტ მნიშვნელობას პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას ანიჭებდა, ვინაიდან, მისი აზრით, “ისტორიამ უფრო განვითარებული ფორმა აღმასრულებელი ხელისუფლების პასუხისმგებლობისა არ იცის.”⁷⁵⁴ იგი ამბობს: “აღმასრულებელი ხელისუფლება შვეიცარიაში განსაკუთრებული თვისებებისაა და არ წააგავს იმას, რასაც ჩვენ სხვა სახელმწიფოში ვხედავთ. ფედერალურ საბჭოს არ აქვს არც ვეტო-ს უფლება და არც შეადგენს მმართველობის კერძო ორგანოს. ადმინისტრაციულ საქმეებში ფედერალური საბჭო არ არის დამოუკიდებელი უფლების მატარებელი.”⁷⁵⁵ შვეიცარიამ არ იცის საპარლამენტო პასუხისმგებლობა მთავრობისა; შვეიცარიელებს შეუძლებლად მიაჩნიათ, რომ უმაღლესმა მოხელემ თავი დაანებოს თავისი თანამდებობის ასრულებას მხოლოდ იმიტომ, რომ მის მიერ წარდგენილი ზომები საკანონმდებლო დაწესებულების მიერ არ არის მოწონებული.”⁷⁵⁶ მიუხედავად იმისა, რომ მდივანი იცავდა პოლიტიკურ მთავრობას და უარყოფდა შვეიცარიის დირექტორიის რეჟიმს, აღმასრულებელი ხელისუფლების მოწყობის საკითხში შვეიცარიის კონსტიტუცია მაინც უფრო დემოკრატიულად მიაჩნდა, ვიდრე საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი.⁷⁵⁷

არბუშენტი IV. პოლიტიკური მთავრობის ინსტიტუტის მომხრედ გამოდიოდა გიორგი გვაზავაც, ვინაიდან პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობა უფრო ძლიერია. იგი მიუთითებდა: “ჩვენში უნდა იყვეს პოლიტიკური სამინისტრო. უნდა იყვნენ პასუხისმგებელი მინისტრები. ამიტომ უპირველესად ყოვლისა პასუხისმგებელი უნდა იყოს თავმჯდომარე. შვეიცარიაში კი კაბინეტს ირჩევს პარლამენტი. ის ავალებს განსაზღვრული საქმის გაკეთებას. იქ მინისტრი უბრალო მოხელეა, მაშასადამე პასუხისმგებელია თვით პარლამენტი. ჩვენში უნდა

⁷⁵⁰ საყვარელიძე პ. გაზეთი “სრ,” 1920 წელი, 3 თებერვალი;

⁷⁵¹ იქვე;

⁷⁵² დადიანი ს. სდკ-ს 1920 წ.; 1 დეკემბრის სხდომა, გაზ. “სს,” 1920 წ.; 18 იანვარი;

⁷⁵³ მთავრობა და მისი პასუხისმგებლობა, გაზეთი “სს,” 1920 წელი, 12 დეკემბერი;

⁷⁵⁴ იქვე;

⁷⁵⁵ იქვე;

⁷⁵⁶ მთავრობა და მისი პასუხისმგებლობა, გაზეთი “სს,” 1920 წელი, 17 დეკემბერი;

⁷⁵⁷ იქვე;

იყვეს პოლიტიკური კაბინეტი, მინისტრები უნდა იყვნენ პასუხისმგებელი.”⁷⁵⁸

არბუშენტი V. შვეიცარიული დირექტორიის წინააღმდეგ გამოდიოდა აკაკი ჩხენკელი, რომელიც მიუთითებდა, რომ “ჩვენ არ გამოგვადგება შვეიცარიული მთავრობა მოხელეთა, ჩვენ გვჭირია პოლიტიკური მთავრობა, მაგრამ ნუ დაივიწყებთ, ცხოვრება იქა და აქ სხვადასხვაა, აქედან თვით ჩვენი ცხოვრება ქმნის ერთგვარ პირობებს, რომ ხალხი იყოს მუდამ ფხიზელი, მუდამ ცოცხალი, მუდამ მტკიცე პოლიტიკურად, და მთავრობაც ამ პირობებში უადრესად პოლიტიკური იქნება.”⁷⁵⁹ აკაკი ჩხენკელის აზრით, კონსტიტუციის პროექტს, ერთის მხრივ გადმოქონდა ფრანგული პასუხისმგებლობა და, მეორეს მხრივ, შვეიცარიული უპრეზიდენტობა. და სვამდა კითხვას: “როგორ შევათანხმოთ ერთმანეთს ეს ორი პრინციპი: ფრანგული პასუხისმგებლობა და შვეიცარიული უპრეზიდენტობა? ეს კითხვა არც ისე ადვილია გადასაჭრელად.”⁷⁶⁰ თუმცა ფაქტია, რომ პასუხისმგებლობა და უპრეზიდენტობა საქართველოს პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივი ცხოვრებიდან გამომდინარე უკვე დამკვიდრებული იყო პრაქტიკაში.

§ 5.5.2. ნახევრადპრეზიდენტობის რეჟიმის კონსტიტუციური მახასიათებლები

აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის მოწყობის საკითხში განსხვავებული მოსაზრებით გამოვიდა ნოე ჟორდანიას⁷⁶¹. მან წამოაყენა უპრეცედენტო იდეა დირექტორიის რეჟიმისა და პოლიტიკური პასუხისმგებლობის შერწყმის ანუ ნახევრად დირექტორიისა და ნახევრად პოლიტიკური მთავრობის არსებობის შესახებ. იგი განმარტავს დირექტორიის რეჟიმს: “მინისტრებს ირჩევს პარლამენტი თავისი მოქმედების დაწყების წინ, ისინი არსებობენ შემდეგი პარლამენტის პირველ სხდომამდე, ხოლო ამ უკანასკნელზე ირჩევენ ახალ მინისტრებს (ჩვეულებრივ ძველებს ხელახლა ირჩევენ). ერთი სიტყვით სამინისტრო – ეს საქმიანი კოლეგიაა, რომელიც შედგენილია გამოცდილი და საქმის მცოდნე ადმინისტრატორებისაგან, და აწარმოებენ მხოლოდ ადმინისტრაციულ საქმეებს და არ წარმოადგენენ უმრავლესობის არც მეთაურებს და არც პოლიტიკურ სახელმწიფო მოღვაწეებს. სამინისტროსი, ანუ თვითეული მინისტრის გადაყენება სამსახურის ვადის გასვლამდე შეიძლება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მან დაარღვია კონსტიტუცია ან კანონი.”⁷⁶² ნოე ჟორდანიას გარდამავალ ეტაპზე, მინისტრთა-კაბინეტის ისეთ მოდელზე მიუთითებდა, სადაც თავმჯდომარე ან ერთი-ორი მინისტრი (მაგალითად, საშინაო და საგარეო საქმეთა მინისტრი) იქნებოდა პასუხისმგებელი, ხოლო სხვა მინისტრები ისარგებლებდნენ ხელშეუხებლობის უფლებით თავიანთი უფლებამოსილების ამოწურვამდე, როგორც ეს შვეიცარიაში იყო. ჟორდანიას სვამს კითხვას, შეიძლებოდა თუ არა საქართველოს ჰყოლოდა პარლამენტარული მთავრობა? და იქვე დასძენს, რომ “ამაზე

⁷⁵⁸ სდკ-ს 1920 წ.; 17 დეკემბრის სხდომა, გაზ. “სს,” 1920 წ.; 21 დეკემბერი;

⁷⁵⁹ სდკ-ს 1920 წ.; 19 დეკემბრის სხდომა, გაზ. “ერთობა,” 1920 წ.; 29 დეკემბერი;

⁷⁶⁰ სდკ-ს 1920 წ.; 19 დეკემბრის სხდომა, გაზ. “ერთობა,” 1920 წ.; 29 დეკემბერი;

⁷⁶¹ 1918 წლის 4 აგვისტოს პარტიულ სხდომაზე თბილისში;

⁷⁶² ჟორდანია ნ. დასახ ნაშრ; 1918 წელი, ტფილისი, გვ. 25;

კატეგორიული პასუხის გაცემა შეუძლებელია, რადგანაც ეს გამოირკვევა დემოკრატიული კონსტიტუციის პრაქტიკიდან.”⁷⁶³ 1920 წელს იგი უკვე ასე არ ფიქრობს და პირდაპირ საუბრობს პოლიტიკური მთავრობის აუცილებლობაზე და გამორიცხავს ნახევრადდირექტორიის რეჟიმის შემოღებას.⁷⁶⁴ განსაკუთრებით ითვალისწინებდა საქართველოს საგარეო პოლიტიკას და მის რთულ გეოგრაფიულ მდებარეობას: “თავისთავად ცხადია, რომ ჩვენში წმინდა შევიცარიული სისტემა არ გამოდგება. შევიცარიაში არის მთავრობა საქმიანი ხალხისაგან შემდგარი, ასე ვთქვათ, მთავრობა შემდგარი მოხელეებისაგან. ჩვენში უნდა იყოს პოლიტიკური მთავრობა, იქ, შევიცარიაში, მთავრობა არ აწარმოებს საგარეო პოლიტიკას, რადგან იგი ნეიტრალური სახელმწიფო არის. საგარეო პოლიტიკა არ აქვს და ამიტომ შესაძლებელია ასეთი საქმიანი მოხელეების მთავრობა ჰყავდეთ. მაგრამ, ჩვენში, საქართველოში, რომელსაც ირგვლივ ისეთი მეზობლები ჰყავს, რომ საგარეო საკითხი და საგარეო პოლიტიკა მთავარ საკითხად არის გადაქცეული, უნდა იყოს პოლიტიკური მთავრობა და არ შეგვიძლიან ისეთი აწყობა მთავრობისა, როგორც შევიცარიაში არის.”⁷⁶⁵

ზემოთ აღნიშნული მსჯელობიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ საკონსტიტუციო კომისიის წევრებმა ერთსულოვნება გამოიჩინეს და ყველამ მხარი დაუჭირა პოლიტიკური მთავრობის შემოღებას. ისინი ქვეყნის ინტერესებიდან გამომდინარე მსჯელობდნენ. საქართველოს მისი საგარეო პოლიტიკა და რთული გეოპოლიტიკური მდებარეობა არ აძლევდა საშუალებას გადმოეღო დირექტორიის სამთავრობო რეჟიმი. დამოუკიდებლობის, სახელმწიფოს და მთავრობის სიძლიერის შენარჩუნება მხოლოდ პოლიტიკური პასუხისმგებლობით აღჭურვილი აღმასრულებელი ხელისუფლების პირობებში იქნებოდა შესაძლებელი.

§ 5.6. მთავრობის (კაპინეტის) სტატუსი

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემას მუდმივად წარმოადგენდა სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში საქართველოს მთავრობის ადგილი. დამოუკიდებელი საქართველოს სამართლებრივი ისტორიის განმავლობაში მთავრობისათვის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი და დამოუკიდებელი ინსტიტუტისათვის, ვერ მოხერხდა კონსტიტუციურად მკაფიოდ განსაზღვრული სტატუსის განსაზღვრა.⁷⁶⁶

ხელისუფლების განაწილების დოქტრინა ითვალისწინებს მთავრობის სტატუსის განსაზღვრის რამოდენიმე კრიტერიუმს, აქედან განსაკუთრებით აღსანიშნავია მისი კონსტიტუციური

⁷⁶³ ჟორდანია ნ. დასახ ნაშრ; 1918 წელი, ტფილისი, გვ. 25;
⁷⁶⁴ გაზეთი “სრ.” 1920 წელი, 5 დეკემბერი, გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 7 დეკემბერი
⁷⁶⁵ ჟორდანია ნ. სდკ-ს 1920 წ.; 1 დეკემბრის სხდომა, გაზ. “სრ.” 1920 წ.; 5 დეკემბერი, გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 7 დეკემბერი;
⁷⁶⁶ კვერენხილაძე გ. აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, “ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი,” სამეცნიერო შრომების კრებული, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრი, № 5, ბათუმი, 2011 წ.; გვ. 168;

უფლებამოსილებები, რომელზეც ჩვენ ხელისუფლების განაწილების ნაწილში ვიმსჯელებთ, მთავრობის დამოკიდებულება ხელისუფლების დანარჩენ შტოებთან და, ზოგადად, მისი ადგილი პოლიტიკურ სისტემაში. კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტით (აღმასრულებელი ხელისუფლება) გათვალისწინებული იყო მთავრობის ზოგადსამართლებრივი სტატუსი. 1-ლი პუნქტი ამბობს: *“უმაღლესი მმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის რესპუბლიკის მთავრობას, რომელიც შესდგება 7 წევრისაგან.”*⁷⁶⁷ ეს დებულება შვეიცარიის კონსტიტუციის 95-ე მუხლის ანალოგია: *“კონფედერაციაში მართვა-გამგეობის უმაღლეს აღმასრულებელ ორგანოდ ითვლება კავშირის სათათბირო, რომელიც შედგება 7 წევრისაგან.”*⁷⁶⁸ 1920 წლის პროექტში იმ დებულებიდან, რომელიც განსაზღვრავს მთავრობის სტატუს (მუხლი 74), ამოღებულია მთავრობის წევრთა რაოდენობა. ჩვენ არ ვიცი თუ რა მოსაზრებით უთხრა უარი კომისიამ შვიდ წევრიან მთავრობას. ალბათ, სავარაუდოა, რომ პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივი გამოცდილება გაითვალისწინეს, როდესაც 1920 წელს უორდანიას ინიციატივით განცორციელდა მთავრობის რეორგანიზაცია, რომლის შედეგი იყო ახალი სამინისტროების ჩამოყალიბება ან ძველების შეერთება. ჩვენ მოსაზრებას ამყარებს კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სადაც ნათქვამია: *“74-ე, 75-ე და 76-ე არის აღნიშვნა ჩვენი დღევანდელი პრაქტიკისა. ამ მუხლის მიხედვით აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის რესპუბლიკის მთავრობას. მთავრობას ჰყავს თავმჯდომარე, რომელიც ამავე დროს არის რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენელი, რომელსაც ირჩევს პარლამენტი.”*⁷⁶⁹ მიგვაჩნია, რომ კომისიამ არ შეხლულა მომავალში სამინისტროების დაარსება და ეს იყო ლოგიკური ნაბიჯი, ვინაიდან სახელმწიფოებრივი ცხოვრება ყოველთვის მოითხოვს გარკვეულ ცვლილებებს სახელმწიფო სისტემაში. ყველა დემოკრატიულ სახელმწიფოში სამინისტროების ჩამოყალიბება გათვალისწინებული იყო კანონების მიღების საფუძველზე, ზოგიერთი ცენტრალური და სამხრეთ-ამერიკული კონსტიტუცია თვით მინისტრების რიცხვსაც აწესებდა.⁷⁷⁰

პირველ კონსტიტუციაში მთავრობის სტატუსს განსაზღვრავს მისი 66-ე მუხლი, რომლის მიხედვით, უმაღლესი მმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის რესპუბლიკის მთავრობას.⁷⁷¹ მსგავსი განსაზღვრება უცნობია სხვა კონსტიტუციებისათვის.

§ 5.7. მთავრობის (კაბინეტის) ფორმირება

მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი, ასევე, ვლინდება, მისი ფორმირების წესში. სამწუხაროდ, პირველ კონსტიტუციაში, მთავრობის ჩამოყალიბებასთან დაკავშირებული ბევრი საკითხი კონსტიტუციური რეგულირების ფარგლებს გარეთაა დარჩენილი. მთავრობის ფორმირების საკითხში სანიმუშო პროექტი პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივ გამოცდილებას ეყრდნობა. მე-4 პუნქტი ამბობს, რომ *“მინისტრებს იწვევს მთავრობის თავმჯდომარე რესპუბლიკის იმ მოქალაქეთაგან, რომელთაც*

⁷⁶⁷ სანიმუშო პროექტი, სეა, ფონ. 1836, საქ. 420, ფურც. 48-49;

⁷⁶⁸ ШФК, М. 1917. Ст. 24;

⁷⁶⁹ პროექტის თეზისები, სეა, ფონ. 1833, საქ. 182, ფურც. 15;

⁷⁷⁰ პაჩეკი ი. დასახ. ნაშრ. აზ. „სრ“, 1919 წელი, 3 ოქტომბერი;

⁷⁷¹ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 19;

უფლება აქვთ პარლამენტის წევრად ყოფნისა და ამტკიცებს პარლამენტი.⁷⁷² ამ დებულებამ წვავე კამათი გამოიწვია კომისიაში⁷⁷³ და აღნიშნულ პუნქტში გარკვეული ცვლილებები შეიტანეს 1920 წელს, რაც აისახა კიდევაც პროექტის 77-ე მუხლში: *“მთავრობის დანარჩენს წევრებს – მინისტრებს, იწვევს მთავრობის თავმჯდომარე რესპუბლიკის იმ მოქალაქეთაგან, რომელთაც პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვთ.”*⁷⁷⁴ ამ მუხლის იურიდიული წყარო მაინც შვეიცარიის კონსტიტუციის 96-ე მუხლი იყო და ეს მითითებულია კიდევაც საარქივო მასალებში.⁷⁷⁵ შვეიცარიის კონსტიტუცია ამბობს: *“კავშირის სათათბიროს წევრებს (ანუ მთავრობის – ბ.ქ.) ირჩევს კავშირის კრებული (ანუ პარლამენტი – ბ.ქ.) სამი წლის ვადით მთელი შვეიცარიის მოქალაქეთაგან, რომელთაც აქვთ ერის სათათბიროში წარმომადგენლობის უფლება.”*⁷⁷⁶

სამსონ დადიანი დემოკრატიულობის თვალსაზრისით მიუღებლად მიიჩნევდა მთავრობის თავმჯდომარის მიერ მინისტრების მოწვევასა და დანიშვნას. იგი ეყრდნობა სახალხო სუვერენიტეტის თეორიას და საუკეთესოდ მიიჩნევს მთავრობის წევრების პარლამენტის მიერ არჩევას. აი, რას ამბობს იგი: *“აღმასრულებელი ხელისუფლების კონსტრუქციის ჩამოყალიბების დროსაც უნდა მივიღოთ მხედველობაში რა არის სასურველი დემოკრატიის თვალსაზრისით და თუ ეს “სასურველი” ვერ განხორციელდება, ვეცადოთ მისი მიახლოება მაინც. ასეთ წესად ჩვენ მიგვაჩნია ის, რომ მინისტრებს ირჩევდეს პარლამენტი. თუ ჩვენ ვერ ვაწყოთ იმას, რომ თავის მოხელეებს თვითონ ხალხი უშუალოდ ირჩევდეს, ეს უფლება მის წარმომადგენელთა კრებულს მაინც უნდა ჰქონდეთ.”*⁷⁷⁷ ჩვენთან, მიუთითებდა დადიანი, არ არის მიღებული არც მონარქის და არც პრეზიდენტის თანამდებობა, რომელთა უფლებაა მინისტრების დანიშვნა, მაგრამ არის პარლამენტი, რომელმაც უნდა აირჩიოს მინისტრები: *“უფლებრივ სახელმწიფოში აღმასრულებელი ხელისუფლებაც დიდ როლს თამაშობს კანონმდებლობაში, მაგრამ მთავარი და აუცილებელი ის არის, რომ იგი დაქვემდებარებული ჰყავდეს კანონმდებელ ხელისუფლებას, ე. ი. რომ იგი კანონის ზევით არ იდგეს, არამედ ემორჩილებოდეს კანონს ისე, როგორც ყოველი მოქალაქე.”*⁷⁷⁸ მისი აზრით, სამსაფეხუროვანი არჩევნები, ანუ პარლამენტის მიერ თავმჯდომარის არჩევა, თავმჯდომარის მიერ მინისტრების მოწვევა ხალხსა და მთავრობას შორის გამოიწვევს დაშორებას.⁷⁷⁹ ეროვნულ-დემოკრატიებიდან პროექტის ამ დებულებას დაუპირისპირდა ვასილ წერეთელი, რომლის აზრით, მთავრობის თავმჯდომარე პარლამენტში გაბატონებული პარტიის წარმომადგენელი იქნება და, ასევე, მისი

⁷⁷² სანიმუშო პროექტი, სეა, ფონ. 1836, საქ. 420, ფურც. 48-49; იხ. ასევე კონსტიტუციის მონახაზი, გაზ. “სრ,” 1919 წელი, 28 დეკემბერი;
⁷⁷³ *საყვარელიძე პ.* მიიჩნევდა, რომ შეუძლებელია მთავრობა პასუხისმგებელი იყოს და ამავე დროს მინისტრებს ამტკიცებს პარლამენტი. მას შემოაქვს წინადადება სიტყვები “ამტკიცებს პარლამენტი” ამოიშალოს (სეა, ფონ, 1833, საქ. 181, ფურც. 222);
⁷⁷⁴ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, 1920 წ.; თბ. გვ. 22;
⁷⁷⁵ სანიმუშო პროექტი, სეა, ფონ. 1836, საქ. 420, ფურც. 48-49;
⁷⁷⁶ ШФК, М. 1917. Ст. 24;
⁷⁷⁷ გაზ. “სს,” 1920 წელი, 30 ოქტომბერი;
⁷⁷⁸ იქვე;
⁷⁷⁹ გაზ. “სს,” 1920 წელი, 30 ოქტომბერი;

მინისტრებიც. ამგვარი სისტემა ხელს შეუწყობს არა სახალხო მთავრობის ჩამოყალიბებას, არამედ პარტიული ორგანოს შექმნას.⁷⁸⁰

პროექტის აღნიშნულ მუხლში მთავრობის თავმჯდომარეს აქვს სრული თავისუფლება ჩამოაყალიბოს მთავრობის შემადგენლობა, მაგრამ იქვე განსაზღვრულია ერთი შეზღუდვა, რომელიც ითვალისწინებს მხოლოდ იმ მოქალაქის არჩევას წევრად, რომელსაც პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს. პროექტის ეს დებულება, ჩვენი აზრით, ბუნდოვანია, ვინაიდან არ ვიცით თუ რას გულისხმობდა კანონმდებელი – პასიურ თუ აქტიურ საარჩევნო უფლებას. ჩვენ ვფიქრობთ, რომ აქ საუბარია მხოლოდ პასიურ საარჩევნო უფლებაზე. არგუმენტი, ძირითადად, ემყარება ისევ შვეიცარიის კონსტიტუციის 96-ე მუხლს, სადაც პირდაპირაა მოთხოვნა იმასთან დაკავშირებით, რომ მთავრობის წევრად აირჩეოდა მხოლოდ ის, ვისაც უფლება ჰქონდა ყოფილიყო ერის სათათბიროს წარმომადგენელი მომავალში. ასევე არ ვიცით კანონმდებელი თუ რა შეზღუდვებს შემოიღებდა პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად.

პროექტის 77-ე მუხლი მთავრობის თავმჯდომარის კიდევ ერთ უფლებას განამტკიცებს. თავმჯდომარეს შეეძლო მთავრობის წევრად მოეწვია არა მხოლოდ პარლამენტის წევრი, არამედ რესპუბლიკის მოქალაქე. ამ დებულების შემოღებით პროექტმა გარკვეულწილად გადაუხვია წმინდა, კლასიკური საპარლამენტო რეჟიმის პრინციპებს, რომლის მიხედვით, მთავრობის წევრები უნდა იყვნენ არჩეულები პარლამენტის შემადგენლობიდან. ამ აზრს იზიარებდნენ საკონსტიტუციო კომისიაში, მაგრამ იმავდროულად, მიიჩნევდნენ, რომ პარლამენტარული სამინისტრო შეიძლება არ იყოს შემდგარი უსათუოდ პარლამენტის წევრებისაგან, ვინაიდან ისტორია იძლევა მაგალითს მთლიანი ან ნაწილობრივი საპარლამენტო მთავრობისა. ამ მუხლის შინაარსი იმაში მდგომარეობს, რომ *“მთავრობას უფრო მეტი ასპარეზი ეძლევა თავისი ცოდნით, ცნობილი პირი აირჩიოს და უწყების გამგებლობა ჩააბაროს. აქაც ჩვენი პარლამენტარული პრაქტიკა სავსებით ეთანხმება კომისიის პროექტის დებულებას.”*⁷⁸¹ პროექტის 77-ე მუხლის დებულება უცვლელად აისახა პირველი კონსტიტუციის 68-ე მუხლში.⁷⁸²

კონსტიტუციით არაა გათვალისწინებული პარლამენტის მიერ მთავრობის თავმჯდომარის მოწვეული კაბინეტისათვის უნდობლობის გამოცხადება თუ რა სამართლებრივ შედეგებს გამოიწვევდა. შესაძლებელია შედეგად მიგველო თავმჯდომარის გადადგომა. რაუდენ არსენიძე ერთერთ სხდომაზე ასეთი სამართლებრივი პროცედურის პროექტში გათვალისწინებას არ გამორიცხვავდა, მისი აზრით, პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში იგი უნდა გადამდგარიყო.⁷⁸³

კონსტიტუციური რეგულირების ფრაგლებს გარეთაა ახალი თავმჯდომარის არჩევის შემთხვევაში ძველი კაბინეტის თანამდებობაზე ყოფნის ბედი. ახდენს თუ არა რაიმე გავლენას ძველი კაბინეტის შემადგენლობაზე ახალი თავმჯდომარის არჩევა? ამ კითხვაზე საკონსტიტუციო კომისიამ ასეთი პასუხი გასცა: მთავრობის ახალ

⁷⁸⁰ გაზ. “საქართველო,” 1920 წელი, 30 იანვარი;

⁷⁸¹ პროექტის თეზისები, სეა, ფონ. 1833, საქ. 182, ფურც. 15;

⁷⁸² საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, 1920 წ.; თბ. გვ. 19;

⁷⁸³ სეა, ფონ. 1833, საქ. 180, ფურც. 222;

თავმჯდომარეს აქვს, რასაკვირველია, უფლება სრულიად ახალი კაბინეტი შეადგინოს ან ძველში ცვლილებები შეიტანოს, მაგრამ შეუძლია უცვლელადაც დატოვოს.⁷⁸⁴

აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუციამ მთავრობის თავმჯდომარეს მიანიჭა ის პრეროგატივა, რომლითაც, ჩვეულებრივ, ევროპის მონარქები ან პრეზიდენტები სარგებლობდნენ ადმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირების პროცესში. ბელგიის კონსტიტუციის 65-ე მუხლი პირდაპირ მიუთითებს, რომ მეფე ნიშნავს და ათავისუფლებს თავის მინისტრებს.⁷⁸⁵ გერმანიაში, კონსტიტუციის 53-ე მუხლი პრეზიდენტს ანიჭებდა კანცლერისა და მინისტრების დანიშვნისა და განთავისუფლების უფლება.⁷⁸⁶ ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციით (მუხლი 70-ე), მთავრობის თავმჯდომარისა და მისი წევრების დანიშვნა-დათხოვნა პრეზიდენტის ფუნქციებში შედიოდა.⁷⁸⁷ ამ მხრივ ქართული კონსტიტუცია კი იყო უპრეცედენტო მოვლენა მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმში.

§ 5.8. ნდობა-უნდობლობის კოტუმი

პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ყოველთვის ვლინდება უნდობლობის კოტუმიში. რა არის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა? სახელმწიფოებრივი პასუხისმგებლობა არის პასუხისმგებლობა სახელმწიფოსათვის ყოველგვარი მანერე მოქმედების გამო, რომელიც გამომდინარეობს უმაღლეს ადმასრულებელ დაწესებულებათა განსაკუთრებული მდგომარეობიდან.⁷⁸⁸ კაცობრიობამ მთავრობის პასუხისმგებლობის ორი ფორმა განავითარა: იურიდიული და პოლიტიკური. იმ შემთხვევაში, თუ აღიარებულია მხოლოდ პოლიტიკური პასუხისმგებლობა, განაჩენის შედეგია მხოლოდ თანამდებობიდან გადაყენება.⁷⁸⁹

სახელმწიფო მმართველობის ფორმის საკითხის გადაწყვეტისას კონსტიტუციის პროექტის ავტორები მიზნად ისახავდნენ უზრუნველყოთ მთავრობის დამორჩილება პარლამენტისადმი და კრიზისების თავიდან აცილება.⁷⁹⁰ კომისიის მიერ გამოცემული კონსტიტუციის პროექტით მმართველობის ფორმა იყო საპარლამენტო მოდელი. 83-ე მუხლში ვკითხულობთ: *“როგორც მთავრობა მთლიანად, ისე თვითიული მინისტრი აღჭურვილი უნდა იყოს პარლამენტის ნდობით. როგორც მთავრობა, ისე თვითიული მინისტრი უნდა გადადგეს, თუ დაჰკარგავს პარლამენტის ნდობას მისი გადაჭრილი დადგენილებით.”*⁷⁹¹ ეს იყო საფრანგეთის კონსტიტუციის მე-6 მუხლის პირდაპირი ანალოგი:⁷⁹² *“მინისტრები სოლიდარული პასუხისმგებლობის მატარებელნი არიან პარლამენტის წინაშე მთავრობის პოლიტიკის საერთო მიმართულებისათვის და*

⁷⁸⁴ პროექტის თეზისები, სეა, ფონ. 1833, საქ. 182, ფურც. 16;
⁷⁸⁵ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, КБС, том II, Москва, 1936 г. Ст. 484;
⁷⁸⁶ Ferfassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919. Leipzig. 1919; გვ. 18;
⁷⁸⁷ La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, გვ. 36;
⁷⁸⁸ პანევი ი. დასახ. ნაშრ. გაზ. “სრ,” 1919 წელი, 3 ოქტომბერი;
⁷⁸⁹ იქვე;
⁷⁹⁰ გაზეთი “საქართველოს რესპუბლიკა,” 1920 წელი, 5 დეკემბერი;
⁷⁹¹ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფ; 1920 წელი, მაისი, გვ. 24; (მუხლი 83); სეა, ფონდი. 1833, საქმე. 369, ფურცელი. 6; იხ. სეა, ფონ. 1833, საქ. 180, ფურც. 222;
⁷⁹² Конституционный закон обь организации государственной власти 25 февраля 1875 года, Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, ” Киев; 1905 г. Ст. 30;

ინდივიდუალურისა, მათი პირადი მოქმედებისათვის. რესპუბლიკის პრეზიდენტი პასუხისმგებელია მხოლოდ სახელმწიფო დაღატი შემთხვევაში.⁷⁹³ პრაქტიკა ცნობს პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ორ ფორმას: სოლიდარულსა და ინდივიდუალურს. სოლიდარული პასუხისმგებლობის პირობებში უზრუნველყოფილია მთავრობის მთლიანი პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე. ამ პრინციპის გამოყენებით პარლამენტი აიძულებს მთავრობას, მის მიერ გატარებული პოლიტიკის დაწინაურების შემთხვევაში, გადადგეს.⁷⁹⁴ ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა გულისხმობს თითოეული მინისტრის პასუხისმგებლობას პარლამენტის წინაშე საკუთარი მოქმედებისათვის. ასეთ დროს ერთი მინისტრის გადადგომა არ გამოიწვევს მთლიანად კაბინეტის გადადგომას. მსოფლიოში ცნობილია კონსტიტუციები, რომლებიც ითვალისწინებს ორივე პრინციპს ერთად ანუ როგორც სოლიდარულ, ისე ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობას პარლამენტის წინაშე. პასუხისმგებლობის ორივე ფორმას ითვალისწინებდა საფრანგეთის კონსტიტუცია,⁷⁹⁵ მოგვიანებით კი გერმანიის კონსტიტუციაც.⁷⁹⁶

პროექტის გამოცემის შემდეგ საკონსტიტუციო დებატები დაიწყო დამფუძნებელ კრებაში. ასევე პოლიტიკური ხასიათის წერილებიც გამოიცა პრესაში.⁷⁹⁷

პირველი კონსტიტუციის 68-ე მუხლის მიხედვით, მთავრობის თავმჯდომარე მხოლოდ იწვევდა მინისტრებს, ანუ ეს იმას ნიშნავს, რომ მას არ ჰქონდა მათი დანიშვნის უფლება. კონსტიტუციით არ არის განსაზღვრული თავმჯდომარის მიერ კაბინეტის შემადგენლობის პარლამენტში წარდგენის პროცედურა. არც ნდობა-უნდობლობის პროცედურაც ყოფილა კონსტიტუციით მკაფიოდ განსაზღვრული. კონსტიტუციის 73-ე მუხლი ბუნდოვნად მიუთითებს როგორც ნდობის ვოტუმზე, ისე უნდობლობაზე. აღნიშნული მუხლი ამბობს, რომ მინისტრი პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე და *“განაგებს მისთვის მინდობილ უწყებას.”* აქ იგულისხმება პარლამენტის მიერ გამოცხადებული ნდობა. უნდობლობის ვოტუმიც 73-ე მუხლიდან გამომდინარეობს. ამ დებულებით

⁷⁹³ გაზეთი „სახალხო საქმე“, 1920 წელი, 12 დეკემბერი;

⁷⁹⁴ სოლიდარული პასუხისმგებლობის პრინციპი ინგლისში აღმოცენდა 1782 წელს, როდესაც პრემიერ-მინისტრი ლორდ ნორტი კაბინეტთან ერთად გადადგა.

⁷⁹⁵ Конституционный закон об организации государственной власти 25 февраля 1875 года, Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, Киев, 1905 г. Ст. 30;

⁷⁹⁶ Ferfassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919, Leipzig, 1919; გვ. 18

⁷⁹⁷ გვაზავა გ. კონსტიტუციის ირგვლივ, პრეზიდენტი რესპუბლიკისა, გაზეთი „საქართველო“, 1920 წელი, 29 ქრისტეშობისთვე; დადიანი ს. ჩვენი კონსტიტუცია, განხილული ხალხოსნური სახელმწიფო უფლების თვალსაზრისით, გაზეთი „სახალხო საქმე“, 1920 წელი, 10, 12, 15, 16, 21, 23, 28, 30 ოქტომბერი, 5, 6, 14 ნოემბერი; მდივანი ა. საკონსტიტუციო საკითხები, გაზეთი „სახალხო საქმე“, 1920 წელი, 24 ნოემბერი; აღ. მდივანი, მთავრობა და მისი პასუხისმგებლობა, გაზეთი „სახალხო საქმე“, 1920 წელი, 24 ოქტომბერი; საყვარელიძე პ. საქართველოს კონსტიტუციისათვის, გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წელი, 24, 28, 29 იანვარი, 1, 3, 4, 8, 11, 13, 15, 17, 21, 26 თებერვალი, 5, 16 მარტი, 3 აპრილი; ფირცხალავა ს. კონსტიტუცია, გაზეთი „საქართველო“, 1920 წელი, 21 ნოემბერი; ვ. წერეთელი, საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, გაზეთი „საქართველო“, 1920 წელი, 30 იანვარი; Шацкий Б. Е. Конституция Грузии, Слово, 1920 г. 4, 10, 15, 24 Декабря, 1921 г. 14, 19, 27 Января, 2 Февраля.

მინისტრი უნდა გადამდგარიყო *“როცა პარლამენტის პირდაპირი დადგენილებით დაჰკარგავს მის ნდობას.”*⁷⁹⁸

კონსტიტუციური რეგულირების ფარგლებს გარეთაა დარჩენილი თუ რა ბედი მოელოდა მთავრობის იმ შემადგენლობას ზედიზედ მისთვის უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში, ან ეს პროცედურა ხომ არ იქნებოდა იმის საფუძველი, რომ მთავრობის თავმჯდომარე გადამდგარიყო, კონსტიტუციით არც ისაა რეგულირებული, ნდობა-უნდობლობის პროცედურის დროს კენჭისყრაში მონაწილეობას მიიღებდნენ თუ არა მინისტრობის ის კანდიდატები ან მინისტრები, რომლებიც პარლამენტის წევრები იყვნენ.

კონსტიტუციის პროექტით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობის პრინციპი გარკვეულ ლოგიკას იყო მოკლებული და ამაზე ზოგიერთი სოციალ-დემოკრატი პირდაპირ მიუთითებდა. პროექტში მიღებული იყო მთავრობის გუნდური და ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა. ერთის მხრივ, ეს კარგი იყო, კონსტიტუციის პროექტით მთავრობა უნდა გადამდგარიყო სოლიდარულად, მაგრამ, მეორეს მხრივ ცუდი, ვინაიდან მთავრობასთან ერთად თანამდებობას დატოვებდა თავმჯდომარეც და სახელმწიფო ფაქტობრივად რჩებოდა მთავრობის გარეშე, მითუმეტეს პროექტით არ იყო გათვალისწინებული გადამდგარი მინისტრთა-კაბინეტის მიერ, ახალი მთავრობის არჩევამდე, მოვალეობის დროებით შესრულების შესაძლებლობა. ეს საკითხი ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის 78-ე მუხლის თანახმად, სანიმუშოდ იყო გადაწყვეტილი. სემის მიერ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში, პრეზიდენტი სწყვეტდა თუ ვის უნდა გადასცემოდა დროებით აღმასრულებელი ხელისუფლება ახალი მთავრობის შედგენამდე. აღნიშნული მუხლით, პრეზიდენტის არყოფნისა და პოლიტიკური კრიზისების დროს აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაცემის საკითხის გადაწყვეტა მინდობილი ჰქონდა სპეციალურ კომიტეტს, რომელსაც ირჩევდა ჩეხოსლოვაკიის პარლამენტი.⁷⁹⁹

თუ კონსტიტუციის პროექტი დატოვებდა მთავრობის სოლიდარულ პასუხისმგებლობას თავდაპირველი სახით, მაშინ გარდაუვალი იყო ცალკე თანამდებობის შემოღება, რომელიც ახალი მთავრობის არჩევამდე შეასრულებდა სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებს, იკისრებდა საშინაო და საგარეო სფეროში, გარკვეულ პასუხისმგებლობას და თანამდებობის ასეთი პირი უნდა ყოფილიყო პრეზიდენტი, რომელსაც კატეგორიულად უარყოფდნენ სოციალ-დემოკრატები. მეორე გამოსავალი იყო მხოლოდ ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის პრინციპის დატოვება, რომლის თანახმად, უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში, მხოლოდ მინისტრი გადადგებოდა, რაც არ გამოიწვევდა მთავრობის მთლიან პოლიტიკურ კრიზისებს.

მმართველობის ფრანგული მოდელის წინააღმდეგ გამოვიდა პავლე საყვარელიძე, რომელმაც კატეგორიულად უარყო პროექტის 83-ე მუხლის დებულება. იგი მიუთითებდა: *“პასუხისმგებელი მთავრობა ხო უნდა გადადგეს, როცა მას უნდობლობას გამოუცხადებენ და ამ მთავრობასთან ერთად მისი თავმჯდომარეც გადადგება. მაშინ ხომ დარჩება რესპუბლიკა უმთავრობოდ?”*⁸⁰⁰ მთავრობის წევრების ინდივიდუალური

⁷⁹⁸ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 21;

⁷⁹⁹ La Constitution de la Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, გვ. 37;

⁸⁰⁰ გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 22 ივნისი

პასუხისმგებლობის შემოდებას ემხრობოდა უორდანი. მისი აზრი იყო ლოგიკური, ვინაიდან თუ მოწონებული იყო მთავრობის საერთო პოლიტიკა, მაშინ ცალკეული მინისტრის საქმიანობას არ უნდა გამოიწვია მთავრობის კრიზისი ანუ მთელი მინისტრთა-კაბინეტის გადადგომა. იგი ამბობდა: *“ჩვენ უნდა გავარჩიოთ სამი მხარე: 1) საერთო პოლიტიკური ხაზი; 2) კერძო პრაქტიკული კითხვები და 3) მთავრობის კრიზისი და აი ამაში, უნდა იყოს განსხვავება და როცა საერთო პოლიტიკური ხაზი მოწონებული არის, კერძო პრაქტიკულმა კითხვებმა ვერ უნდა გამოიწვიოს კრიზისები.”*⁸⁰¹

ქვეყნის პოლიტიკური ინტერესებიდან გამომდინარე უორდანი მართებულად მიიხნევედა, რომ პასუხისმგებლობის განსაზღვრის დროს მთავრობის თავმჯდომარე დამოუკიდებელი ყოფილიყო, რომ მთავრობის რომელიმე წევრის უკანონო ქმედებას არ უნდა გამოეწვია დანარჩენი მთავრობის და, მითუმეტეს პრემიერ-მინისტრის გადაყენება. პრემიერ-მინისტრი პასუხისმგებელი უნდა ყოფილიყო მხოლოდ საკუთარი ქმედებისა და საერთო პოლიტიკური ვითარებისათვის და პარლამენტის უნდობლობის შემთხვევაში იგი ვალდებული იყო გამოეცვალა მინისტრი. ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის დადებითი მხარე გახლდათ ისიც, რომ მთავრობის თავმჯდომარის გადადგომის შემთხვევაში, რესპუბლიკას უხელმძღვანელებდა მთავრობა, რომლის თავმჯდომარის მოვალეობას, ახალი თავმჯდომარის არჩევამდე, შეასრულებდა ყოფილი პრემიერ-მინისტრის მოადგილე, რომლის არსებობა გათვალისწინებულია პირველი კონსტიტუციის 71-ე მუხლით.

§ 5.9. აღმასრულებელი ხელისუფლების მოწყობის ახალი მოდელი

საკონსტიტუციო კომისიაში გამოითქვა აზრი, რომ პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმად მიღებული ყოფილიყო გერმანული მოდელი, რომელიც ახლოს იდგა ფრანგულთან და ორივე ითვალისწინებდა მთავრობის როგორც სოლიდარულ, ისე ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობას. კონსტიტუციის (Weimarer Verfassung) 53-ე მუხლის მიხედვით, კანცლერს და მინისტრებს ნიშნავდა და ითხოვდა გერმანიის პრეზიდენტი. მინისტრთა-კაბინეტი აღჭურვილი უნდა ყოფილიყო პარლამენტის (რაიხსტაგის) ნდობით და ყოველი მათგანი გადადგებოდა, თუ დაკარგავდა რაიხსტაგის ნდობას.⁸⁰² ეს იყო კაბინეტის სოლიდარული პასუხისმგებლობა, რაც იმთავითვე უარყვეს ქართული კონსტიტუციის ავტორებმა. გერმანიის კონსტიტუციის 56-ე მუხლი განამტკიცებს, ასევე ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობას, ამ მუხლში წერია: *“კანცლერი განსაზღვრავს ხაზს და მიმართულებას პოლიტიკისას და კისრულობს მისთვის პასუხისმგებლობას რეიხსტაგის წინაშე. ამ ხაზის და მიმართულების ფარგლებში თვითიული მინისტრი დამოუკიდებლად და რეიხსტაგის წინაშე თავის საკუთარი პასუხისმგებლობით უძღვება მასზე მინდობილ დარგს.”*⁸⁰³ პირველი კონსტიტუციის 73-ე მუხლი, რომელიც მთავრობის წევრების ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობას ეხება, ზემოთ აღნიშნული გერმანული მოდელის ანალოგია: *“თვითიული მათგანი*

⁸⁰¹ გაზეთი “სრ,” 1920 წელი, 5 დეკემბერი (სდკ-ს 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომა);

⁸⁰² *Ferfassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919, Leipzig, 1919; gv. 18;*

⁸⁰³ იქვე;

დამოუკიდებლად და პარლამენტის წინაშე საკუთარი პასუხისმგებლობით განაგებს მისთვის მინდობილ უწყებას და უნდა გადადგეს, როცა პარლამენტის პირდაპირი დადგენილებით დაჰკარგავს მის ნდობას... მთავრობის თავმჯდომარე პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე საერთო პოლიტიკისათვის, ვალდებულია დაემორჩილოს პარლამენტის დადგენილებას და აასრულოს იგი და ამის მიხედვით, თუ საჭიროა გამოსცვალოს ცალკე მინისტრი ან გარდაქმნას მთელი კაბინეტი.”⁸⁰⁴ გერმანული მოდელის გადმოღების იდეა სოციალ-დემოკრატებს ეკუთვნის.⁸⁰⁵

განსხვავება ქართულ და გერმანულ მოდელებს შორის ის იყო, რომ გერმანული კონსტიტუციით, კანცლერს უფლება არ ჰქონდა გადაეყენებინა მინისტრი ან მთლიანად გარდაექმნა კაბინეტი. ეს მხოლოდ გერმანიის პრეზიდენტის უფლებამოსილებაში შედიოდა. ამის გამო გერმანია იყო დუალისტური საპარლამენტო სახელმწიფო. შეიძლება ითქვას, რომ გერმანიის პრეზიდენტისა და საქართველოს კონსტიტუციით მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილება, ამ სფეროში, ანალოგიური იყო.

სოციალ-დემოკრატების შესწორება ითვალისწინებდა მთავრობის თავმჯდომარის მიერ პარლამენტის წინაშე საკითხის დასმას მინისტრის განთავისუფლების შესახებ, თუ პარლამენტსა და მთავრობას შორის “აღმოჩნდება პრინციპული განსხვავება.”⁸⁰⁶ მაგრამ ამ დებულებამ საბოლოოდ კონსტიტუციაში ასახვა ვერ ჰპოვა. კომისიის სხდომებზე მოითხოვდნენ როგორც მთავრობის თავმჯდომარის, ისე ცალკეული მინისტრების პასუხისმგებლობას. ირ. წერეთელი მიიჩნევდა, რომ პასუხისმგებლობა და დამორჩილება ერთდროულად უნდა ყოფილიყო აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის ძირითადი პრინციპი, ამავე დროს, იგი მოითხოვდა თავმჯდომარის პასუხისმგებლობასაც.⁸⁰⁷

პირველი კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი წინადადება განსაზღვრავს ფუნქციების განაწილებას მთავრობის წევრებს შორის.⁸⁰⁸ აქ საუბარია რესპუბლიკის დანარჩენ საქმეთა მართვა-გამგეობაზე, რომლებიც არ შედიოდა მთავრობის თავმჯდომარის ფუნქციებში და მათი განხორციელება მხოლოდ მინისტრებს ევალებოდა. მიგვანჩნია, რომ 73-ე მუხლში მთლიანად გაზიარებულია შვეიცარიის კონსტიტუციის 103-ე მუხლის შინაარსი, რომელიც ამბობს: “კავშირის სათათბიროს საქმეები იყოფა რამოდენიმე დეპარტამენტად და ნაწილდება წევრებს შორის.”⁸⁰⁹ ხელისუფლების შიგნით ფუნქციების ასეთი დანაწილების ძირითადი მიზანი იყო აღმასრულებელი ხელისუფლების ეფექტური განხორციელება.

§ 5.10. რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი

რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი კლასიკური პარლამენტარიზმის შერბილებული ვარიანტია. იგი ძირითადად მეორე მსოფლიო ომის

⁸⁰⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 21;
⁸⁰⁵ სეა, ფონ. 1833, საქ. 191, ფურც. 40;
⁸⁰⁶ კონსტიტუციის პროექტის შესწორებები, გაზ. “ერთობა,” 1920 წელი, 20 ივნისი;
⁸⁰⁷ სრპ-ს 1920 წლის ყრილობა, გაზ. “ერთობა,” 1920 წელი, 20 ივნისი;
⁸⁰⁸ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 21;
⁸⁰⁹ ШФК, М. 1917. Ст. 26;

შემდეგ აღმოცენდა და მიზნად ისახავდა სამთავრობო სტაბილურობის შენარჩუნებას. დასავლეთ ევროპის ქვეყნების კონსტიტუციების ავტორები შეეცადნენ შეექმნათ ისეთი კონსტიტუციური მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფდნენ მთავრობების ადგილზე დარჩენასა და სამთავრობო სტაბილურობას. მაგალითად, გერმანიის 1949 წლის კონსტიტუციაში გათვალისწინებულია კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმი, რომელიც ბუნდესტაგს აძლევდა უფლებას ძველი მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებამდე ახალი კანცლერი აერჩია.⁸¹⁰ დესტრუქციული უნდობლობის ვოტუმის დროს, პირიქით, პარლამენტს წინასწარ არ აქვს განსაზღვრული მთავრობის ახალი შემადგენლობა. რაციონლიზებული პარლამენტარიზმის პირობებში აღმასრულებელ ხელისუფლებას, თუ მას უნდობლობა გამოუცხადეს და არ გადამდგარა, უფლება აქვს დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს ახალი არჩევნები, მაშინ, როდესაც კლასიკური პარლამენტარიზმის დროს, შეუძლებელია უნდობლობა გამოცხადებულმა მთავრობამ განაგრძოს პოლიტიკური საქმიანობა. იგი დაუყოვნებლივ უნდა გადადგეს.⁸¹¹

რაციონალიზაციის ცდა, უფრო ადრე, საქართველოში კონსტიტუციის პროექტის შედგენის პროცესში გამოიკვეთა, როდესაც სამთავრობო კრიზისების თავიდან აცილების კონსტიტუციურ მექანიზმებზე მსჯელობდნენ პროექტის ავტორები. მათი მიზანი, როგორც აღინიშნა, იყო ხშირი სამთავრობო კრიზისების თავიდან აცილება. ამისთვის კი კონსტიტუციას უნდა განემტკიცებინა კონსტიტუციური გარანტია და ასეთ გარანტიად მიჩნეული იყო მინისტრების ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა. კლასიკური საპარლამენტო რეჟიმის ძირითადი დამახასიათებელი პრინციპი მთავრობის სოლიდარობაა. ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა ნაკლებად გამოიყენება, მაგრამ ეს არ არის საპარლამენტო მართვის ძირითადი პრინციპებიდან გადახვევა. საყურადღებოა პირველი კონსტიტუციის ავტორების კონცეპტუალური მიდგომები სამთავრობო სტაბილურობასა და პოლიტიკური კრიზისების თავიდან აცილების გზებზე. მათი აზრით, მინისტრის ინდივიდუალურ გასვლას ან მისი პოლიტიკის დაწუნებას არ უნდა გამოეწვია მინისტრთა-კაბინეტის მთლიანი გადადგომა, როგორც ეს მოხდა 1879 წელს საფრანგეთში, როცა პარლამენტმა გაილაშქრა სამხედრო მინისტრის წინააღმდეგ და პრემიერ ვადინგტონის კაბინეტი იძულებული გახდა გადამდგარიყო.⁸¹² რაუდენ არსენიძეს მიაჩნდა, რომ *“მცირედი უთანხმოების”* დროს მინისტრების გადაყენება არ იყო საჭირო. *“გამოცვლა მათი აუცილებელი შეიქმნება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ პრინციპიალური წინააღმდეგობა აღმოჩნდა პარლამენტსა და სამინისტროს შორის.”*⁸¹³

პასუხისმგებლობის პრინციპის გამოყენებით პარლამენტი აიძულებს მთავრობას, მის მიერ გატარებული პოლიტიკის დაწუნების შემთხვევაში, გადადგეს.⁸¹⁴ ასეთ დროს დგება სამთავრობო კრიზისები. გიორგი

⁸¹⁰ ტანხევი ვ. ვირჯინიის უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის მეცნიერ-მუშაკი (რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევის ცენტრი), 1996 წ., თბ. გვ. 41;

⁸¹¹ ტანხევი ვ. იქვე; გვ. 42;

⁸¹² მდივანი ა. გაზეთი “სახალხო საქმე,” 1920 წელი, 17 დეკემბერი;

⁸¹³ არსენიძე რ. დასახ. ნაშრ; თბ. 1917 წ., გვ. 41

⁸¹⁴ სოლიდარული პასუხისმგებლობის პრინციპი ინგლისში აღმოცენდა 1782 წელს, როდესაც პრემიერ-მინისტრი ლორდ ნორტი კაბინეტთან ერთად გადადგა;

გვაზავა ანალიზებს მინისტრთა-კაბინეტის სოლიდარიზმის არსს და მოითხოვს კაბინეტის გადადგომას თუნდაც ერთი მინისტრის გამო: *“დამახასიათებელი ნიშანი კაბინეტისა არის სოლიდარობა მინისტრებს შორის.”*⁸¹⁵ თუ რაიმე საკითხის განხილვის დროს გამოირკვა, რომ პარლამენტი არ იზიარებს სამინისტროს შეხედულებას, ან უარყოფს მის წინადადებას, ან პირდაპირ უნდობლობას გამოუცხადებს, - კაბინეტი უნდა გადადგეს: *უნდა გადადგნენ ყველა მინისტრები, და არა მარტო ის, რომლის მოქმედებას შეეხებოდა სადავო საკითხი. ეს შედეგია მინისტრების სოლიდარობისა.*⁸¹⁶

პავლე საყვარელიძე ამბობდა: *“პარლამენტარული პასუხისმგებლობა შეიძლება იყოს სოლიდარული და ინდივიდუალური ანუ პიროვნული. სოლიდარული პასუხისმგებლობა არის, როცა უარყოფილი და დაწუნებულია მთელი სამინისტროს საერთო პოლიტიკა, მაშინ იბადება სამინისტროს კრიზისი, ამ შემთხვევაში ყველა მინისტრი, მთელი კაბინეტი უნდა გადადგეს.”*⁸¹⁷ საყვარელიძე მიიხვედდა, რომ კონსტიტუციას პასუხისმგებლობის ორივე ფორმა უნდა მიეღო: *“ჩვენი კონსტიტუციით მთავრობა კოლექტიურად პასუხისმგებელი უნდა იყოს პარლამენტის წინაშე საერთო პოლიტიკისათვის და თვითეული წევრი მთავრობისა თავისი მოქმედებისათვის, როგორც ამბობს კონსტიტუციის პროექტი.”*⁸¹⁸ პიროვნული პასუხისმგებლობის ცნებაში იგი მოიაზრებს ამ თუ იმ მინისტრის მოქმედებას.⁸¹⁹ სოლიდარული და ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის პრინციპი გაანალიზებულია საკონსტიტუციო კომისიის თეზისებში, სადაც ვკითხულობთ: *“პარლამენტარული კაბინეტი უნდა იყოს სოლიდარული. სოლიდარობა პარლამენტარული კაბინეტისა არის გავრძელება და განვითარება პოლიტიკური მოღვაწეობის სოლიდარობისა. მთელი შემადგენლობა პარლამენტარული კაბინეტის კოლექტიურია. იგი კისრულობს უმრავლესობის ნების მსახურებას და კოლექტიურად აგებენ პასუხს იმ პოლიტიკური ნაბიჯებისაგან, რომელიც უარყოფილად იქნება შეფასებული საკანონმდებლო ორგანოს მიერ.”*⁸²⁰

სოლიდარული პასუხისმგებლობის დაყენება იწვევს პოლიტიკის მთლიან კრიზისს, ხოლო ინდივიდუალური, ნაწილობრივს. იმის გამო, რომ ნაწილობრივ კრიზისს არ გამოეწვია მთავრობის მთლიანი კრიზისი, საკონსტიტუციო კომისიამ პროექტში შემოიღო ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი. თეზისებში ვკითხულობთ: *“პარლამენტარულ სახელმწიფოშიც ხდება კაბინეტის ნაწილობრივი შეცვლა, ე. წ. ნაწილობრივი კრიზისი, მაგრამ უმეტეს შემთხვევაში ადგილი აქვს კაბინეტის მთლიან გადადგომას უმრავლესობის მიერ უნდობლობის გამოცხადების შემდეგ. ყოველ პარლამენტარულ უმრავლესობას, ყოველ პარლამენტარულ კაბინეტს და ყოველ პარლამენტარულ მინისტრს ნორმალურად უნდა პქონდეს ერთი პოლიტიკა. შესაძლებელია ერთი რომელიმე უწყების კანონ-პროექტმა ან ნაბიჯმა გამოიწვიოს აღელვება და კრიტიკა პარლამენტის უმრავლესობის მხრივ. ამ შემთხვევაში იქნება ნიადაგი ნაწილობრივი*

⁸¹⁵ გვაზავა გ. დასახ. ნაშრ; 1920 წელი, თბ. გვ. 62;
⁸¹⁶ იქვე; გვ. 63;
⁸¹⁷ საყვარელიძე პ. დასახ. ნაშრ; ტფილისი, 1918 წ., გვ. 10;
⁸¹⁸ საყვარელიძე პ. გაზეთი “სრ,” 1920 წელი, 4 თებერვალი;
⁸¹⁹ საყვარელიძე პ. დასახ. ნაშრ; ტფილისი, 1918 წ., გვ. 10;
⁸²⁰ პროექტის თეზისები, სეა, ფონდი 1833, საქმე 182, ფურცელი 18;

კრიზისისათვის. პარლამენტარულ რეჟიმში, ნაწილობრივი კრიზისი უმრავლეს შემთხვევაში მთელი კაბინეტის კრიზისით იქცევა. მაგრამ ჩვენ საჭიროდ ვცანით ორივე სახის პასუხისმგებლობა შემოგველო.”⁸²¹

საკონსტიტუციო კომისიას იმ დებულების შედგენის დროს, რომელიც სამთავრობო სტაბილურობასა და პასუხისმგებლობას ეხება, მიზნად ჰქონდა დასახული, რომ სამთავრობო კრიზისებს მასიური ხასიათი არ მიეღო, რასაც ადგილი ჰქონდა საფრანგეთში, როცა წვრილმან საკითხებზე იცვლებოდა კაბინეტი და ახალი შემადგენლობა ისევ ძველი პროგრამით გამოდიოდა.⁸²² ამ მსჯელობიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ გარკვეული დოზით საქართველოს პირველი კონსტიტუცია ითვალისწინებს რაციონალიზირებული პარლამენტარიზმის ძირითად პრინციპს, რაც გამოიხატა ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის შემოღებაში და რომელსაც უნდა უზრუნველყო სამთავრობო კრიზისების მინიმუმამდე დაყვანა და სამთავრობო სტაბილურობის შენარჩუნება სახელმწიფოში.

§ 5.11. საზოგადოებრივი აზრი და სამთავრობო პოლიტიკა

XVIII საუკუნის დასაწყისიდანვე მთავრობის პასუხისმგებლობა აღიარებულია როგორც დიდ ბრიტანეთში, ასევე შვედეთში. როდესაც ეს პასუხისმგებლობა მიიღებს ძირითადად პოლიტიკური ხასიათის სანქციას, მოხდება პარლამენტარიზმზე გადასვლა.⁸²³

XIX საუკუნის მიწურულს განსაკუთრებით აქტუალური იყო იურიდიულ მეცნიერებაში საზოგადოებრივი აზრის როლი სხვადასხვა სამართლებრივი თუ პოლიტიკური ინსტიტუტების განვითარებაში.⁸²⁴ ცნობილი მეცნიერები დაისი, ენზონი, ბუტბი, ნოვგოროდცევი და კისტიაკოვსკი საპარლამენტო მთავრობისათვის საზოგადოებრივ აზრს უფრო მეტ მნიშვნელობას ანიჭებდნენ, ვიდრე პარლამენტის უმრავლესობის ნდობა-უნდობლობის ვოტუმს, ანუ პირველხარისხოვანი იყო მთავრობის საქმიანობის შესახებ საზოგადოებრივი განწყობა და არა იმ პარლამენტის წევრთა აზრი, რომელმაც ეს მთავრობა აირჩია.⁸²⁵

საზოგადოებრივი აზრის მნიშვნელობა განსაკუთრებით გამოვლინდა 1906 წელს ინგლისში, როდესაც კონსერვატორებს, ბალფურის მეთაურობით ხელში ჰქონდათ სახელმწიფოებრივი ძალაუფლება. მაგრამ მოულოდნელად გარდაიცვლილი ერთერთი დეპუტატის ადგილას არჩეულ იქნა არა კონსერვატორი, არამედ ლიბერალი. მთავრობამ ეს ჩათვალა როგორც სიგნალი საზოგადოებრივი აზრის მკვეთრი ცვლილებისა. მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტის უმრავლესობაზე დაყრდნობით ბალფურის სამინისტროს შეეძლო გაეგრძელებინა საქმიანობა, იგი საკუთარი ნებით გადადგა. ხოლო ახალმა ლიბერალურმა მთავრობამ დაითხოვა პარლამენტი, დანიშნა ახალი არჩევნები და მიიღო ხმათა კოლოსალური უმრავლესობა.⁸²⁶ ამ პრეცედენტის შესახებ კომისიის თეზისებში ვკითხულობთ: “ბალფურის სამინისტრო სარგებლობდა

⁸²¹ პროექტის თეზისები, სეა, ფონდი 1833, საქმე 182, ფურცელი 18;
⁸²² იქვე;
⁸²³ ლოუი ფ. დასახ. ნაშრ; 2005 წელი, თბ. გვ. 13;
⁸²⁴ პროექტის თეზისები, სეა, ფონდი 1833, საქმე 182, ფურცელი 19;
⁸²⁵ იქვე;
⁸²⁶ შაკიი ბ. Конституция Грузии, глава IV, “Слово,” 1920 г. 24 декабря.

უმრავლესობის ნდობით, მაგრამ ის არ გრძნობდა ძალას, რომ შექმნილ პირობებში სახელმწიფოს გასძლიებოდა, რაკი საზოგადოებრივი აზრი ოპოზიციისკენ გადაიხარა. ამ შემთხვევამ განსაკუთრებული ადგილი უნდა დაიჭიროს ინგლისის პოლიტიკურ ისტორიაში, რადგან ასეთი პრეცედენტი შეიძლება კონსტიტუციურ ჩვეულებად გადაიქცეს.⁸²⁷ სწორედ ამ პრეცედენტმა ინგლისში წარმოშვა აზრი კაბინეტის არასაპარლამენტო კაბინეტად გარდაქმნის შესახებ. გლასტონი 1874 წლის 19 მარტს პარლამენტის ქვედა პალატის წინაშე ხაზს უსვამდა იმ გარემოებას, რომ ისინი ხელისუფლებას იღებენ მთელი ქვეყნისაგან.⁸²⁸ ამ პრეცედენტებმა გამოიწვია მეცნიერებაში შეხედულებათა გაორება, ერთნი ამტკიცებდნენ, რომ საზოგადოებრივი აზრის გამო მთავრობის გადადგომამ შეიძლება გამოიწვიოს საპარლამენტო რეჟიმის გადაგვარება. 1885 (გლასტონის მთავრობის), 1886 და 1892 წლებში (სოლსბერის მთავრობის) სამინისტროების გადადგომამ, რომელიც იყო ქვედა პალატის უნდობლობის შედეგი, კიდევ ერთხელ აჩვენა საპარლამენტო რეჟიმის კვდომის შესახებ არსებული თეორიის სიყალბე.⁸²⁹

ზოგადად საპარლამენტო რეჟიმში მთავრობა ორმაგი პასუხისმგებლობითაა აღჭურვილი, ერთის მხრივ პირდაპირი პასუხისმგებლობა არსებობს პარლამენტის, ხოლო, მეორეს მხრივ, არაპირდაპირი, საზოგადოებრივი აზრის წინაშე.⁸³⁰ გიორგი გვაზავა ამის შესახებ წერდა: *“კაბინეტი მინისტრებისა შეუდგება მუშაობას. ის იძულებულია აწარმოოს ის პოლიტიკა, რომელსაც იზიარებს საზოგადოებრივი აზრი და განსაკუთრებით პარლამენტის უმრავლესობა.”*⁸³¹ აღექსანდრე მდივანის აზრით, საზოგადოებრივი აზრი და პარლამენტის წინაშე პოლიტიკური პასუხისმგებლობა არის ის ორი უმნიშვნელოვანესი ფაქტორი, რომელიც განაპირობებს მთავრობის წევრთა ერთგულებას და მისი პოლიტიკის პოზიტიურობას: *“მართვა-გამგეობის აპარატის ცენტრად და საფუძვლად, უეჭველია, აღმასრულებელი ხელისუფლების – მთავრობის – პასუხისმგებლობაა ერის ხელმწიფების (ნებისა) და ამ ხელმწიფებასთან შეერთებულ საკანონმდებლო დაწესებულების წინაშე.”*⁸³² პირველი არ არის განმტკიცებული კონსტიტუციური ნორმებით ანუ სავალდებულო არ არის კონსტიტუციებმა მაინცდამაინც დააფიქსირონ ეს პრინციპი, ხოლო პოლიტიკური პასუხისმგებლობა საპარლამენტო რეჟიმებში ყოველთვის ჰპოვებს ასახვას კონსტიტუციებში. ჩვენ არ მოგვეპოვება ევროპაში საპარლამენტო სულისკვეთების ისეთი კონსტიტუცია, რომელიც არ განამტკიცებდეს პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტს. თუ რომელიმე კონსტიტუციაში გათვალისწინებული არ არის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პრინციპი, ეს იმას ნიშნავს, რომ იქ მთავრობა თავისუფალია ნდობა-უნდობლობის კონსტიტუციური ვოტუმისაგან.

⁸²⁷ პროექტის თეზისები, სეა, ფონდი 1833, საქმე 182, ფურცელი 19;

⁸²⁸ იქვე;

⁸²⁹ პროექტის თეზისები, სეა, ფონდი 1833, საქმე 182, ფურცელი 19;

⁸³⁰ ცნობილი ინგლისელი კონსტიტუციონალისტი დუგლას ვ. ვერნი ამბობს, რომ საპარლამენტო მთავრობა პირდაპირ არის ანგარიშვალდებული პარლამენტის წინაშე და მხოლოდ არაპირდაპირ ელექტორატის წინაშე (რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევის ცენტრი, 1996 წ., თბ. გვ. 123).

⁸³¹ გვაზავა ვ. დასახ. ნაშრ; 1920 წელი, თბ. გვ. 63;

⁸³² მთავრობა და მისი პოლიტიკური პასუხისმგებლობა, გაზ. “სს,” 1920 წ.; 12 დეკემბერი;

§ 5.12. აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის ფორმები

ყოველივე, რაშიც თავმოყრილია მონტესკიეს თეორიის “დამრტყმელი ძალა” და რაშიც გამოიხატება მისი მსოფლიო მნიშვნელობა და ღირებულება, არის, რა თქმა უნდა, ის ფსიქოლოგიური ეჭვი, რომ ძლიერი ხელისუფლების შემთხვევაში, ხელისუფლების სისტემაში შეიძლება შეიქმნას დესპოტიზმის ცალკეული კერები და აი – საქართველოს კონსტიტუციის პროექტიც არ არის თავისუფალი და ფსიქოლოგიურად დაცული ამ საშიშროებისაგან. კონსტიტუციის პროექტი თავის თავში მოიცავს თეორიას “წონასწორობას და თანაფარდობას.”⁸³³ რასაკვირველია, შაცკის ამ მოსაზრებას ჩვენ ვერ დავეთანხმებით იქიდან გამომდინარე, რომ კონსტიტუციით უზენაესი ორგანო იყო პარლამენტი, რომელსაც სრულ მორჩილებაში (დაქვემდებარებაში) ჰყავდა მთავრობა და ძირითად კანონში აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან პარლამენტზე კონტროლის არანაირი კონსტიტუციური მექანიზმი არ იყო ჩადებული. მიგვაჩნია, რომ კონსტიტუციამ უარი უთხრა ორმხრივ კონტროლს და აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ცალმხრივი კონტროლის ინსტიტუტის შემოღებით შემოიფარგლა.

ეროვნულ-დემოკრატიები მოითხოვდნენ ურთიერთკონტროლის ეფექტური მექანიზმების დამკვიდრებას. გიორგი გვაზავა ამის შესახებ ამბობდა: “გარანტია თავისუფლებისა თავდაპირველად არის თვით ერი და მისი უფლებრივი შეგნება. მაგრამ ეს კიდევ იმას არ ნიშნავს, რომ თვით კონსტიტუციაში არ უნდა იყოს შესაფერისი უფლებრივი გარანტია. ასეთი არის ერთი კონტროლი ერთიმეორეს სხვადასხვა ხელისუფლების მიერ და შემდეგ სასამართლო.”⁸³⁴ გვაზავას აზრით, აღმასრულებელ ხელისუფლებასაც უნდა ჰქონოდა კონტროლის საშუალება პარლამენტის საქმიანობაზე: “კანონმდებელი ხელისუფლება კონტროლს უწევს მთავრობას. აღმასრულებელ ხელისუფლებასაც უნდა ჰქონდეს მცირეოდენი უფლება იმისათვის, რომ კანონმდებელი ხელისუფლების მუშაობა არ მოხდეს აჩქარებულად და ზერელედ. ამიტომ კარგი იქნება თუ რესპუბლიკის პრეზიდენტს მიეცემა უფლება “ვეტოსი”.⁸³⁵

საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა უმრავლესობაზე დიდი გავლენა მოახდონა შვეიცარიის საკონსტიტუციო დოქტრინამ, რომლის მიხედვით, გაბატონებული იყო ნდობა საკანონმდებლო ხელისუფლებისადმი და უნდობლობა აღმასრულებლისადმი.⁸³⁶ მიგვაჩნია რომ, პირველი კონსტიტუცია მთლიანად იზიარებს რუსოს შეხედულებას საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთობის საკითხში. რუსო ამბობს: “აღმასრულებელი ხელისუფლება ყოველთვის დამოკიდებული უნდა იყოს საკანონმდებლო ხელისუფლებაზე და მას კონტროლს უნდა უწევდეს ეს უკანასკნელი.”⁸³⁷ ქვევით შევეცდებით განვიხილოთ პარლამენტის მიერ მთავრობაზე კონტროლის სხვადასხვა კონსტიტუციური ფორმები.

⁸³³ შასკიი ბ. Конституция Грузии, глава II, “Слово,” 1920 г. 10 декабря;
⁸³⁴ სდკ-ს 1920 წ; 24 ნოემბრის სხდომა, გაზ. “საქართველო,” 1920 წ; 5 ქრისტეშობისთვის;
⁸³⁵ იქვე;
⁸³⁶ პაჩეკი ი. დასახ. ნაშრ. აზ. “სრ,” 1919 წელი, 29 აგვისტო;
⁸³⁷ იქვე;

§ 5.12.1. ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე

პოლიტიკური პასუხისმგებლობა გამოიხატება აღმასრულებელი ხელისუფლების მოვალეობაში ყოველ განსაზღვრულ მომენტში ანგარიში წარუდგინოს ხალხის წარმომადგენლობას.⁸³⁸ მთავრობის ანგარიშვალდებულება, ჯერ კიდევ, გათვალისწინებული იყო სანიმუშო პროექტის მე-9 პუნქტის თ) ქვეპუნქტით. ეს დებულება თითქმის უცვლელად აისახა პირველი კონსტიტუციის 72-ე მუხლის ც) ქვეპუნქტში, სადაც ნათქვამია: “ც) ანგარიში აქლიოს პარლამენტს თავის მოქმედებისა და წელიწადში ერთხელ მაინც წარუდგინოს მოხსენება საქართველოს შინაგან და საგარეო მდგომარეობის შესახებ; წარუდგინოს აგრეთვე განსაკუთრებული მოხსენება, უკეთუ პარლამენტმა მოითხოვა.”⁸³⁹ პირველი კონსტიტუციის მიერ მოთხოვნილია გაზიარებულია შვეიცარიის კონსტიტუციის 102 მუხლის მე-16 პუნქტის შინაარსი. აქ ნათქვამია: „იგი კავშირის კრებულს წარუდგენს ანგარიშს თავისი მოქმედების შესახებ; მის ყოველ ჩვეულებრივ კრებას (სესიას) მოახსენებს კონფედერაციის საშინაო და საგარეო საქმეების მდგომარეობას და ისეთი ზომების მიღებას, რომელნიც მისი შეხედულებით საჭირო არის საერთო კეთილდღეობისათვის; იგი ამზადებს სპეციალურ მოხსენებას კავშირის კრებულის ანუ მისი ერთ-ერთი სექციის მოთხოვნით.“⁸⁴⁰ მთავრობის კონსტიტუციური ანგარიშვალდებულება, როგორც კონტროლის ფორმა, საპარლამენტო რეჟიმის ერთერთი უმთავრესი პრინციპია.

§ 5.12.2. კითხვა და ინტერპელაცია

მმართველობის სისტემებში მინისტრების საკანონმდებლო ხელისუფლებისადმი დამოკიდებულების სხვადასხვა ფორმები იყო ცნობილი, მაგალითად, ამერიკულ სისტემაში ასეთი დამოკიდებულება გამოიხატებოდა წერილობითი ფორმით, ზოგიერთი მოდელი მინისტრებს უფლებას აძლევდა გამოცხადებულიყვნენ პარლამენტში და პასუხი გაეცათ შეკითხვებზე (სანდომინგო), დაეცვათ მათ მიერ შეტანილი საკანონმდებლო ინიციატივები (ჰაიტი), ზოგიერთ სისტემაში მინისტრები ყოველთვის მონაწილეობდნენ პარლამენტის მუშაობაში (გვატემალა).⁸⁴¹

მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილება გარკვეულწილად აისახა პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაზე. ერთმანეთისგან გამიჯნული იყო *კითხვა და ინტერპელაცია*, რომლებიც გარკვეული დოზით გათვალისწინებულია ეროვნული საბჭოსა და დამფუძნებელი კრების რეგლამენტებში.⁸⁴² საკონსტიტუციო კომისიაში კითხვას და ინტერპელაციას განმარტავდნენ, როგორც აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის საშუალებას. კომისიის თეზისებში

⁸³⁸ *მდივანი ა.* მთავრობა და მისი პასუხისმგებლობა, გაზ. “სს,” 1920 წ; 12 დეკემბერი;

⁸³⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათუმი, 1921 წელი, გვ. 21;

⁸⁴⁰ ШФК, М. 1917. Ст. 25-26;

⁸⁴¹ *პაჩეკი ი.* დასახ. ნაშრ. გაზ. “სრ,” 1919 წელი, 3 ოქტომბერი;

⁸⁴² ეროვნული საბჭოს რეგლამენტი (ნაწილი მესამე), წესი ისეთი საქმეების განხილვისა, რომელთაც საკანონმდებლო ხასიათი არ აქვთ; სდრსაკ (1918-1921); თბ. 1990 წ; გვ. 27; დამფუძნებელი კრების რეგლამენტი, ნაწილი მეოთხე; წესი ისეთი საქმეების განხილვისა, რომელთაც საკანონმდებლო ხასიათი არ აქვთ; სდრსაკ (1918-1921); თბ. 1990 წ; გვ. 250;

გკითხულობთ, რომ “პარლამენტს ევალება ერთ ფრიად მნიშვნელოვანი ფუნქციის შესრულება – ეს არის კონტროლი აღმასრულებელ ხელისუფალთა მოქმედებისა. თუ პარლამენტი ასრულებს კანონმდებლობით ფუნქციებს, მას უნდა ჰქონდეს, აგრეთვე, უფლება ყოველთვის, როდესაც ამას საჭიროდ დაინახავს, მოითხოვოს აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელთაგან ისეთი ზომის მიღება, რომელიც ხელს შეუწყობს კანონის ცხოვრებაში კატარებას. კონტროლის ფუნქციას პარლამენტი ახორციელებს კითხვების საშუალებით.”⁸⁴³ კითხვისა და შეკითხვის (ინტერპელაციის) იურიდიული ბუნება სხვადასხვაგვარია. “კითხვა” ითხოვს, მხოლოდ უბრალო განმარტებას.⁸⁴⁴ ხოლო “შეკითხვის შემტანთ განზრახული აქვთ უწყების წარმომადგენლის განმარტებანი კრიტიკის საგნად გახადონ და გაიგონ, თუ როგორ იქნება შეფასებული და აწონილი პარლამენტის მიერ ესა თუ ის აქტი აღმასრულებელი ორგანოსი.”⁸⁴⁵ ინტერპელაცია შეიძლება დამთავრდეს რეზოლუციის მიღებით, რომელიც გამოიხატება მთავრობისადმი ნდობის ან უნდობლობის ვოტუმში.⁸⁴⁶ კითხვა და ინტერპელაცია პირველი კონსტიტუციის 59-ე მუხლშია ასახული, სადაც ნათქვამია: “პარლამენტის წევრთ უფლება აქვთ მთავრობის მიმართ შეკითხვის შეტანისა და კითხვის მიცემისა. წესი შეკითხვის შეტანისა და კითხვის მიცემისა განისაზღვრება კანონით ან რეგლამენტით.”⁸⁴⁷ კითხვისა და ინტერპელაციის განხორციელების უფლების კონსტიტუციური გარანტიები გათვალისწინებულია კონსტიტუციის 74-ე მუხლში, რომლის მიხედვით, მთავრობის წევრებს უფლება ჰქონდათ პარლამენტისა და მისი კომისიების სხდომებს დასწრებოდნენ, ხოლო პარლამენტი ვალდებული იყო მოესმინა მთავრობის წევრისათვის, თავის მხრივ პარლამენტისა და კომისიის მოთხოვნით მინისტრიც ვალდებული იყო სხდომაზე გამოცხადებულიყო და ახსნა-განმარტება მიეცა პარლამენტისათვის.⁸⁴⁸ ბელგიის კონსტიტუცია ამბობს: “მინისტრებს აქვთ თვითიველ პლატაში მისვლის უფლება, ხოლო პალატის წევრები ვალდებული არიან მოუსმინონ მათ, მოთხოვნის შემთხვევაში პალატებმა შეიძლება დაისწრნონ მინისტრები სხდომაზე (მუხლი 88).”⁸⁴⁹ გერმანიის კონსტიტუციის 33-ე მუხლის თანახმად, “რაიხსტაგს და მის კომისიებს შეუძლიათ მოითხოვონ კანცლერის და რესპუბლიკის მინისტრების სხდომებზე დასწრება. კანცლერს, რესპუბლიკის მინისტრებს და მათ რწმუნებულებს უფლება აქვთ დაესწრონ რაიხსტაგის და მისი კომისიების სხდომებს.”⁸⁵⁰ შვეიცარიის კონსტიტუციის 101-ი მუხლის მიხედვით, კავშირის სათათბიროს (მთავრობის) წევრებს უფლება ჰქონდათ დასწრებოდნენ კავშირის კრების ორივე პალატის სხდომებს, რჩევა და წინადადებები წარედგინათ საკანონმდებლო ორგანოში.⁸⁵¹

⁸⁴³ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა, ფონდი 1833, საქმე 181, ფურცელი 56;
⁸⁴⁴ გვაზავა გ. დასახ. ნაშრ. თბ. 1920 წელი, გვ. 46;
⁸⁴⁵ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა, ფონდი 1833, საქმე 181, ფურცელი 56;
⁸⁴⁶ გვაზავა გ. დასახ. ნაშრ. თბ. 1920 წელი, გვ. 46;
⁸⁴⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 17;
⁸⁴⁸ იქვე;
⁸⁴⁹ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, КБС, том II, Москва, 1936 г. Ст. 486;
⁸⁵⁰ Ferfassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919. Leipzig. 1919; გვ. 12;
⁸⁵¹ ШФК; М. 1917 г. Ст. 24;

პირველი კონსტიტუციის 59-ე მუხლიდან ის შინაარსი გამომდინარეობს, რომ კითხვა მიზნად ისახავდა მხოლოდ გარკვეულ საკითხზე ინფორმაციის მიღებას, ხოლო შეკითხვა (ინტერპელაცია) ამა თუ იმ საკითხზე მსჯელობას, რასაც, შეიძლება, გამოეწვია პარლამენტის მიერ მინისტრისადმი უნდობლობის გამოცხადება.

§ 5.12.3. საგამომიებლო კომისია

პირველი კონსტიტუციის 72-ე მუხლი ითვალისწინებს პარლამენტის მიერ საგამომიებლო საანკეტო კომისიის ჩამოყალიბებას.⁸⁵² ეს მუხლი ძალიან ცოტა ინფორმაციას შეიცავს. კონსტიტუციური რეგულირების ფარგლებს გარეთაა, თუ რა შემადგენლობის ან რამდენი წევრისგან უნდა ყოფილიყო იგი არჩეული, ან რა სამართლებრივი შედეგები ექნებოდა გამოძიების დასკვნებს და სხვა. როგორც ჩანს, კომისია უნდა შექმნილიყო რაიმე სადავო და დიდ მნიშვნელოვანი საქმის გამოსაძიებლად.⁸⁵³ სამსონ დადიანი მიიჩნევდა, რომ მხოლოდ კითხვა და ინტერპელაცია არ იყო საუკეთესო ფორმა საპარლამენტო მთავრობის კონტროლისა. მისი აზრით, *“შეკითხვას ოპოზიციისას, რაც უნდა სამართლიანი და საბუთიანი იყოს იგი, ფაქტიური შედეგი არ მოსდევს. უმრავლესობის პარტია იმის შიშით, რომ მის მთავრობას უნდობლობა არ გამოუცხადონ, აშკარა უწყობასაც კი ხელს აფარებს და შინაური წესით ასწორებს, თუ მოისურვებს მითითებულს დეფექტს.”*⁸⁵⁴ საგამომიებლო კომისიის დაარსებით, ამბობს დადიანი, შესაძლებელი გახდება გამოირკვეს მთავრობის საქმიანობა და აღნიშნული დეფექტი.⁸⁵⁵

ბელგიის კონსტიტუცია ამბობს (მუხლი 40), რომ თითოეულ პალატას გააჩნია უფლება ჩაატაროს გამოძიება.⁸⁵⁶ გერმანიის კონსტიტუციის 34-ე მუხლი უფრო დეტალურად აწესრიგებს კომისიის შექმნისა და საქმიანობის პროცედურებს.⁸⁵⁷

§ 5.13. მთავრობის წევრის თანამდებობრივი შეუთავსებლობა

ხელისუფლების განაწილებითურთ დემოკრატიაში არ შეიძლება მინისტრები იმავდროულად იყვნენ პარლამენტის წევრები.⁸⁵⁸ საწინააღმდეგო ვითარება გვაქვს საპარლამენტო დემოკრატიაში. დიდი ბრიტანეთის პარლამენტში, კერძოდ კი თემთა პალატაში მინისტრების არჩევამ ხელი შეუწყო პარლამენტარიზმის განვითარებას და ბევრ ქვეყანაში პარლამენტართა რიგებიდან მინისტრების არცევა ჩვეულებითი თუ დაწერილი კონსტიტუციის წესი გახდა.⁸⁵⁹

საპარლამენტო რეჟიმისათვის დამახასიათებელ კიდევ ერთ პრინციპს განამტკიცებს პირველი კონსტიტუციის 69-ე მუხლი, რომელიც შეიცავს ამკრძალავ და აღმჭურველ ნორმას. ძირითადი კანონი უკრძალავს მინისტრს ეკავოს რაიმე სხვა თანამდებობა, ან მისდევდეს რომელიმე

⁸⁵² საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 17;
⁸⁵³ *გვა ზავა გ.* დასახ. ნაშრ. თბ. 1920 წელი, გვ. 47;
⁸⁵⁴ გაზ. “სს,” 1920 წელი, 28 ოქტომბერი;
⁸⁵⁵ იქვე;
⁸⁵⁶ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, КБС, том II, Москва, 1936 г. Ст. 479;
⁸⁵⁷ *Ferfassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919.* Leipzig. 1919; გვ. 13;
⁸⁵⁸ *პაჩეკი ი.* დასახ. ნაშრ. აზ. “სრ,” 1919 წელი, 3 ოქტომბერი;
⁸⁵⁹ *ლოლო ფ.* პარლამენტარიზმი, 2005 წ.; თბ. გვ. 67;

პროფესიას, უფლება აქვს მხოლოდ იყოს პარლამენტის წევრი და თვითმართველობის ხმოსანი.⁸⁶⁰ ამ დებულების შემუშავების დროს კომისიას მიზნად ჰქონდა, რომ მთავრობის წევრს მთელი თავისი ენერჯია და გამჭრიახობა შეეწირა იმ დიდი მოვალეობისათვის, რომლისთვის ის იყო მიწვეული მთავრობაში.⁸⁶¹ კომისია ითვალისწინებდა მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილებას, რომლის მიხედვით, მინისტრს უფლება არ ჰქონდა დაეკავა რაიმე ანაზღაურებადი თანამდებობა. კომისიაში განმარტავდნენ, რომ დეპუტატს შეიძლება ეჭიროს საპატიო თანამდებობა, ან ვეჟილობდეს ან ექიმობდეს ან სხვა თავისუფალ პროფესიას მისდევდეს (იხ. პროექტის 58-ე მუხლი),⁸⁶² მთავრობის წევრი ვერცერთ ამ თანამდებობას დაიკავებს და პროფესიას ვერ მოკიდებს ხელს. მას შეუძლია იყოს მხოლოდ პარლამენტის წევრი და თვითმართველობის ხმოსანი.⁸⁶³ ამ მუხლის შედგენის დროს, კომისია ძირითადად ხელმძღვანელობდა იმ იდეით, რომ პარლამენტის უმრავლესობისაგან შექმნილი მთავრობა უფრო ძლიერი და მოქნილია, ვიდრე ის კაბინეტი, რომელიც შემდგარია მთლიანად უბრალო მოქალაქეებისგან. კონსტიტუციის 69-ე მუხლი ეყრდნობა შვეიცარიის კონსტიტუციის 97-ე მუხლს, მხოლოდ იმ განსხვავებით, რომ შვეიცარიის ძირითადი კანონი არ უშვებდა გამონაკლისს მინისტრებისათვის, რომ ყოფილიყვნენ საკანონმდებლო კრების ან ადგილობრივი თვითმართველობის წევრები. 97-ე მუხლში ვკითხულობთ: *“კავშირის სათათბიროს წევრთ, ვიდრე თავის თანამდებობას ასრულებენ, კონფედერაციის ან თემის სხვა რაიმე თანამდებობის მიღება, არც რაიმე სხვა საქმის აღება და ან სხვა პროფესიით მოქმედება არ შეუძლიათ.”*⁸⁶⁴

პირველი კონსტიტუციის 73-ე მუხლი ერთ ფრიად მნიშვნელოვან საკითხზე ამახვილებს ყურადღებას. ეს მუხლი ამბობს: *“მინისტრს უფლება აქვს პარლამენტში ხმის მიცემისა მხოლოდ მაშინ, როცა დეპუტატად ირიცხება.”*⁸⁶⁵ ანუ 73-ე მუხლი იმ პრინციპს განამტკიცებს, რომ მინისტრს მაშინ ჰქონდა სათათბირო ხმის უფლება, როდესაც მას ერთდროულად ეკავა მინისტრისა და პარლამენტარის თანამდებობა. რასაკვირველია, ამ მუხლიდან გამომდინარეობს ის, რომ მოქალაქეთაგან არჩეული მინისტრი პარლამენტის მუშაობაში მონაწილეობას ვერ მიიღებდა. ქართული კონსტიტუციის ეს მუხლი პირდაპირ უკავშირდება ბელგიის კონსტიტუციის 88-ე მუხლს, რომელიც ამბობს: *“მინისტრებს გადამწვევტი ხმის უფლება აქვთ პალატებში მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი არიან აგრეთვე პალატის წევრები.”*⁸⁶⁶ კომისიამ გაითვალისწინა საქართველოს პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივი გამოცდილება, როდესაც ჟორდანიას მთავრობის ნახევარზე მეტი შემდგარი იყო არა დეპუტატი მინისტრებისაგან.

⁸⁶⁰ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 19;

⁸⁶¹ სეა, ფონ. 1833, საქ. 182, ფურც. 15;

⁸⁶² საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, 1920 წელი, თბ. გვ. 19;

⁸⁶³ სეა, ფონ. 1833, საქ. 182, ფურც. 15;

⁸⁶⁴ ШФК; М. 1917 г. Ст. 24;

⁸⁶⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921 წელი, გვ. 21;

⁸⁶⁶ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, КБС, том II, Москва, 1936 г. Ст. 486;

§ 5.14. მინისტრების იურიდიული პასუხისმგებლობა

პოლიტიკური პასუხისმგებლობის გარდა, არსებობს მინისტრების კიდევ ერთი, სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა სისხლის სამართლის დანაშაულებისათვის. ალექსანდრე მდივანის აზრით, პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას წინ უსწრებდა იურიდიული პასუხისმგებლობა: *“მთავრობის პასუხისმგებლობის ორი სახე არსებობს: პასუხისმგებლობა სასამართლოს წინაშე და პოლიტიკური, ისტორიაში პირველმა მოამზადა მეორე.”*⁸⁶⁷ მმართველობის ნებისმიერი რეჟიმის პირობებში მინისტრების სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა ერთნაირად დგება. პასუხისმგებლობის როგორც პოლიტიკური, ისე იურიდიული ფორმა, აღმოცენდა ინგლისში. მე-XIV საუკუნეში თემთა პალატას *“უფლების ბოროტად გამოყენების”*⁸⁶⁸ შემთხვევაში უფლება ჰქონდა მინისტრების წინააღმდეგ ბრალდება წაეყენებინა, ხოლო მათ ასამართლებდა ზედა (ლორდთა) პალატა. ინგლისის პარლამენტის ეს უფლებამოსილება დღემდე ძალაშია.⁸⁶⁹ საფრანგეთის საკონსტიტუციო კანონის მიხედვით, მინისტრების პასუხისმგებლობაში მიცემის უფლება დეპუტატთა პალატას ჰქონდა, ხოლო გასამართლების – სენატს (მუხლი 12).⁸⁷⁰ ბელგიის კონსტიტუცია მეფეს უკრძალავდა მინისტრები გაენთავისუფლებინა პასუხისმგებლობისაგან (მუხლი 89).⁸⁷¹ მას ეს უფლება ენიჭებოდა იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტის რომელიმე პალატა შუამდგომლობას წამოაყენებდა (მუხლი 91).⁸⁷² მხოლოდ დეპუტატთა პალატა იყო უფლებამოსილი მინისტრების წინააღმდეგ აღედრა სისხლის სამართლის საქმე, მათ ასამართლებდა საკასაციო პალატა (მუხლი 90).⁸⁷³ ბელგიის კონსტიტუციის აღნიშნული მუხლის შინაარსის საფუძველზე ხელმძღვანელობდა საკონსტიტუციო კომისია, რომელიც მინისტრების პასუხისმგებლობას ითვალისწინებდა. სანიმუშო პროექტის 14-ე პუნქტში წერია: *“მთავრობის წევრთა პასუხისმგებლობაში მიცემა შეუძლიან მხოლოდ პარლამენტს. ამ შემთხვევაში მათი საქმე გადაეცემა გასარჩევად უმაღლეს საკასაციო სასამართლოს, რომელსაც უფლება აქვს მათი განსჯის. მთავრობის წევრთა პასუხისმგებლობა, სასჯელი და გასამართლება განისაზღვრება კანონით (ბელგ. მუხ. 90).”*⁸⁷⁴

⁸⁶⁷ მთავრობა და მისი პოლიტიკური პასუხისმგებლობა, გაზ. “სს,” 1920 წ; 12 დეკემბერი;
⁸⁶⁸ იქვე;
⁸⁶⁹ მინისტრების იურიდიული პასუხისმგებლობისა და მათი გასამართლების საკითხი სხვადასხვა ქვეყნების კონსტიტუციებსა და სასამართლო პრაქტიკაში ერთნაირი არ ყოფილა. მაგალითად, იტალიასა და ესპანეთში მინისტრებს პასუხისმგებლობაში აძლევდა პარლამენტის ქვედა (დეპუტატთა პალატა), ხოლო ასამართლებდა სენატი. ზოგიერთ სახელმწიფოში, ნორვეგიაში, შვეციაში, რუმინეთში მინისტრების გასამართლების უფლებამოსილება მიკუთვნებული ჰქონდა უმაღლეს სასამართლოს. ნორვეგიაში უმაღლესი სასამართლოს წევრებად ითვლებოდნენ პარლამენტის ზედა პალატის, ლაგტინგის წევრები. გარდა ამისა, მინისტრების გასამართლებლად არსებობდა სახელმწიფო სასამართლოები, მაგალითად, ასეთი პრაქტიკა არსებობდა დანიასა და სერბეთში. ზოგიერთ მოდელში გასამართლების უფლებამოსილება საგანგებო სასამართლოს კუთვნილება იყო. მაგალითად, საბერძნეთსა და უნგრეთში.
⁸⁷⁰ Конституційний законъ о взаимныхъ отношеніяхъ властей 16 іюля 1875 года, Кіевъ, Пе, 1905 г. Ст. 36.
⁸⁷¹ Конституція Бельгії от 7 февраля 1831 года, КБС, Т. 2, М., 1936 г. ст. 486ж
⁸⁷² იქვე, გვ. 487;
⁸⁷³ იქვე, 486;
⁸⁷⁴ სანიმუშო პროექტი; სეა, ფონდი. 1836, საქმე. 420, ფურცელი. 48-49

პროექტის ამ მუხლმა გარკვეული ცვლილებები განიცადა 1920 წელს გამოცემული კონსტიტუციის პროექტში. 85-ე მუხლში ვკითხულობთ: *“მთავრობის წევრთა პასუხისმგებლობაში მიცემა შეუძლია მხოლოდ პარლამენტს. მთავრობის წევრთა გასამართლება საერთო წესით სწარმოებს.”*⁸⁷⁵ დამფუძნებელი კრების მიერ 1921 წელს მიღებული კონსტიტუციის 75-ე მუხლში საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მიღებული პროექტის მუხლის თავდაპირველი ვარიანტი უცვლელად შევიდა, მხოლოდ დაემატა ერთი წინადადება, რომლის მიხედვით, მთავრობის თავმჯდომარე და მთავრობის წევრები სასამართლოს წინაშე იყვნენ პასუხისმგებელი კონსტიტუციის დარღვევისათვის (მუხლი 75).⁸⁷⁶ საკონსტიტუციო კომისია მიიჩნევდა, რომ სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენის დროს მინისტრმა მოქალაქის თანაბრად უნდა აგოს პასუხი სასამართლოს წინაშე. ამ შემთხვევაში მათ შორის განსხვავება არ არსებობს.⁸⁷⁷ ისინი თანასწორნი არიან კანონის წინაშე. კომისია მხოლოდ ერთ შემთხვევაში უშვებდა გამონაკლისს - მინისტრი მხოლოდ პარლამენტს უნდა მიეცა პასუხისმგებლობაში. ეს წესი ევროპის თითქმის ყველა სახელმწიფოში მიღებული იყო, რომელიც მიზნად ისახავდა დაინტერესებულ პირებს არ ესარგებლათ და მათთვის მიუღებელი მინისტრისათვის ხელი არ შეეშალათ საქმიანობაში: *“თუ დეპუტატი ან მთავრობის წევრი პასუხისმგებლობაში მიეცა, ის დროებით სწყვეტს თავის მოვალეობის შესრულებას, და როგორც ჩვეულებრივი მოქალაქე, ის უნდა წარსდგეს სასამართლოს წინაშე და საერთო წესით აგოს პასუხი. მაშასადამე დეპუტატები და მინისტრები, ისე როგორც მოქალაქენი თანასწორნი არიან სასამართლოს წინაშე, ე. ი. ერთი და იმავე წესით ხდება მათი გასამართლება. განსახვავებულია მხოლოდ წესი მათი პასუხისმგებლობაში მიცემისა. თუ მინისტრი და უბრალო მოქალაქე ერთნაირი გზით შეიძლება მიცემულ იქნეს პასუხისმგებლობაში, დაიბადა ნიადაგი ამ მდგომარეობით ბოროტად სარგებლობისა იმათ მხრით, ვინც დაინტერესებულია მინისტრებს ხელი შეუშალოს და უმთავრესი დრო სასამართლო დაწესებულებებში სიარულში დააკარგვინოს.”*⁸⁷⁸

იურიდიული პასუხისმგებლობის ფორმა გათვალისწინებული იყო გერმანიისა (მუხლი 59) და ჩეხოსლოვაკიის (მუხლი 66-67-ე) კონსტიტუციებით.

⁸⁷⁵ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფილისი, 1920 წელი; მაისი; გვ. 24-25;

⁸⁷⁶ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათუმი, 1921 წელი, გვ. 75;

⁸⁷⁷ პროექტის თეზისები, სეა, ფონდი 1833, საქმე 182, ფურცელი 20;

⁸⁷⁸ პროექტის თეზისები, სეა, ფონდი 1833, საქმე 182, ფურცელი 20;

თავი VI

დასავლური კონსტიტუციონალიზმის პრინციპები და საპარლამენტო ხელისუფლების სამართლებრივი ბუნება პირველ კონსტიტუციაში

შესავალი.

საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში პარლამენტს, როგორც ინსტიტუციონალურ ელემენტს, მეოთხე თავი უჭირავს, სადაც განსაზღვრულია მისი სისტემა და კონსტიტუციური უფლებამოსილება. კონსტიტუციის პროექტის ნაჩქარევ დამტკიცებას უნდა მივაწეროთ ის უსისტემობა, რომელიც ამ თავის მუხლებს ახასიათებს. თემატიკა თანმიმდევრობით ლოგიკას არ ექვემდებარება. მაგალითად, 58-ე მუხლი განსაზღვრავს პარლამენტის ჩვეულებრივი სხდომის გახსნის პრინციპს, ხოლო მისი მომდევნო 61-ე მუხლი კი, პარლამენტის ყოველწლიური სესიის დაწყებას, როცა ეს უკანასკნელი ყოველთვის წინ უსწრებს ჩვეულებრივი სხდომის გახსნას. კონსტიტუციის 53-ე მუხლი ეხება ნორმატიული აქტების სისტემას (კანონი, დეკრეტი და დადგენილება) და მათი მიღების წესებს, ხოლო ინიციატივას 63-ე და 64-ე მუხლები განსაზღვრავს, მაშინ, როდესაც პირიქით უნდა ყოფილიყო, ვინაიდან, ჯერ ინიციატივა ხორციელდება და შემდგომ კანონ-პროექტის მიღება. მაგარამ ეს სრულებითაც არ აკნინებს კონსტიტუციის ღირსებას. მე-4 თავის ყოველი დებულება მნიშვნელოვანია ქართული კონსტიტუციონალიზმისათვის.

როგორც აღინიშნა, ამა თუ იმ სახელმწიფოს მმართველობის ფორმის არსის განსაზღვრა მოითხოვს იმის გარკვევას, თუ რა ადგილი უჭირავს ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს, მათ შორის პარლამენტს ხელისუფლების ჰორიზონტალურ სისტემაში, როგორია მისი ორგანიზაცია და ფუნქციები.

ჯერ კიდევ, 1919 წელს საკონსტიტუციო კომისიამ პარლამენტის ირგვლივ გამოკვეთა ოთხი საკვანძო საკითხი, ეს იყო: პარლამენტის შემადგენლობა, პარლამენტის უფლებები, დეპუტატის უფლებამოვალეობები და პარლამენტის სხდომების წარმოება და რეფერენდუმი.⁸⁷⁹ კონსტიტუციაში ამ საკითხებს უნდა მიქცეოდა განსაკუთრებული ყურადღება. პარლამენტი იყო დამოუკიდებელი სახელისუფლებო სტრუქტურა, რომელიც წარმოადგენდა ხელისუფლების დანარჩენი შტოების ძირითად წყაროს (მთავრობის თავმჯდომარის არჩევა, მთავრობის შემადგენლობის დამტკიცება, უმაღლესი სასამართლოების მოსამართლეთა არჩევა). როგორც აღმოჩნდა, პირველი კონსტიტუციის ავტორები XVIII საუკუნის შუა წლებში გაბატონებული დოქტრინის გავლენით სარგებლობდნენ, რომლის მიხედვით, საკანონმდებლო ხელისუფლებას, როგორც ხალხის სუვერენიტეტის მატარებელს, პოლიტიკურ სისტემაში ცენტრალური ადგილი ეკავა და შესაბამისად, პარლამენტის უზენაესობის იდეა იყო წამყვანი. კონსტიტუციაში ხელისუფლების შტოებიდან პირველად პარლამენტი დახასიათებული.⁸⁸⁰ დღემდე არსებულ არცერთ შრომაში არ არის წარმოდგენილი საქართველოს პარლამენტის სტრუქტურისა და

⁸⁷⁹ სეა, ფონდი 1836; აღწ; 1; საქმე 46; ფურცელი; 12;

⁸⁸⁰ საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 15;

უფლებამოსილების შედარებითი ანალიზი დასავლური საპარლამენტო კონსტიტუციონალიზმის მიხედვით. ზოგიერთი ავტორი მხოლოდ *აღწერილობითი მეთოდით* შემოიფარგლება და მათი შრომები კონსტიტუციის პროექტის ავტორების შეხედულებების მიმოხილვაზეა ორიენტირებული,⁸⁸¹ სადაც იგნორირებულია იმ პერიოდის მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილება და ძირითადი ყურადღება მახვილდება საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა კონცეპტუალურ მიდგომებზე.

§. 6.1. პარლამენტის ნორმატიული სტატუსი

პირველი კონსტიტუციის 46-ე მუხლის მიხედვით, უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს “პარლამენტი” წარმოადგენს.⁸⁸² სანიმუშო პროექტის 1-ი პუნქტი უმაღლეს “საკანონმდებლო ორგანოდ” “საქართველოს პარლამენტს” მიიჩნევს, რომელიც საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული კენჭისყრის საფუძველზე იქნებოდა არჩეული.⁸⁸³ მოგვიანებით, კომისიის მიერ გამოცემულ პროექტში პარლამენტის შინაარსის აღსანიშნავად სიტყვა “საკანონმდებლობის” ნაცვლად გვხვდება “წარმომადგენლობითი ორგანო”.⁸⁸⁴ სოციალ-რევოლუციონერთა პროექტშიც იგივეს ვკითხულობთ: *“რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანო არის საქართველოს სახალხო საბჭო.”*⁸⁸⁵ ერთი შეხედვით შეიძლება არც ქონდეს პრინციპული მნიშვნელობა სიტყვა “საკანონმდებლოს” “წარმომადგენლობით”-ით ჩანაცვლებას, მაგრამ, მეორეს მხრივ, მუხლის ამ ნორმაში დიდი შინაარსია ჩაქსოვილი: *პროექტის ავტორთა აზრით, პარლამენტი მარტო საკანონმდებლო ორგანო არ იყო და იგი თავის თავში აერთიანებდა აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციონალურ ელემენტებს.* კომისიის სხდომებზე ედპ-ს ლიდერები საჭიროდ თვლიდნენ, რომ კონსტიტუციაში საქართველოს პარლამენტი ყოფილიყო “საკანონმდებლო ორგანო”: *“პარლამენტი უპირველეს ყოვლისა არის კანონმდებლობითი ორგანო. ეს მისი უზენაესობის ნიშანია. საჭიროდ მიმაჩნია ამ მუხლში გარკვევით აღინიშნოს, რომ საქართველოს პარლამენტი საკანონმდებლო ორგანოა.”*⁸⁸⁶ სდპ-ის ლიდერთა აზრით, უნდა დარჩენილიყო სიტყვა “წარმომადგენლობითი.” ფრაქციისგან ასეთი აზრი გამოითქვა: *“ჩვენში პარლამენტი ხშირად ერევა აღმასრულებელი ხელისუფლების სფეროში, ამ მხრივ იგი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს ნიშანსაც ატარებს, ამიტონ ვვაზავას წინადადება მიუღებლად უნდა ჩაითვალოს.”*⁸⁸⁷ სდპ-ს შეხედულებამ ამ საკითხზე კომისიაში კპოვა მხარდაჭერა. დასავლური კონსტიტუციებიდან ზოგიერთი განამტკიცებს პარლამენტის

⁸⁸¹ მაგალითად, იხ. *მაცაბერიძე მ.* უზენაესი ბატონი ქვეყნისა (როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით); პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი; თბ; 2008 წ;

⁸⁸² საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 15;

⁸⁸³ სეა; ფ. 1836, აღწ. 1; ს. 420; ფ. 112-115;

⁸⁸⁴ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, თბ; 1920 წ; გვ. 18;

⁸⁸⁵ სეა, ფონდი 1833; საქმე 728; ფურცელი 97;

⁸⁸⁶ საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წლის 14 აპრილის სხდომა, “პარლამენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების გადასინჯვა,” სეა, ფონდი 1833, საქმე 181, ფურც. 200;

⁸⁸⁷ *არსენიძე რ.* სკ-ს 1920 წლის 14 აპრილის სხდომა, “პარლამენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების გადასინჯვა,” სეა, ფონ. 1833, საქ. 181, ფურც. 200;

სტატუს და მიუთითებს რომ იგი “ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას” (მაგალითად, ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის მე-6 მუხლი),⁸⁸⁸ ბელგიის კონსტიტუციის 26-ე მუხლის მიხედვით, “საკანონმდებლო ხელისუფლება ხორციელდება ერთობლივად მეფის, წარმომადგენელთა პალატისა და სენატის მიერ.”⁸⁸⁹ შვეიცარიის კონსტიტუციის ის მუხლი, რომელიც განამტკიცებს პარლამენტის უზენაესობის პრინციპს, მიუთითებს, რომ ფედერაციაში “უმადლეხი ხელისუფლება” ეკუთვნის “კავშირის კრებულს” (მუხლი 71).⁸⁹⁰

§. 6.2. საკანონმდებლო ორგანოს სახელწოდება

პირველი კონსტიტუცია დასავლური კონსტიტუციებიდან იმითაც გამოირჩეოდა, რომ მან საკანონმდებლო ორგანოს საყოველთაოდ მიღებული სახელწოდება “პარლამენტი” უწოდა. საფრანგეთში პარლამენტს ეწოდებოდა “ნაციონალური კრება”,⁸⁹¹ იაპონიაში “საიმპერატორო საბჭო,”⁸⁹² შვეიცარიაში “ფედერალური კრება,”⁸⁹³ პოლანდიაში “გენერალური შტატები,”⁸⁹⁴ პორტუგალიაში “კონგრესი,”⁸⁹⁵ ნორვეგიაში “სტორტინგი,”⁸⁹⁶ შვეციაში “რიგსტაგი,”⁸⁹⁷ ბულგარეთში “სახალხო კრება,”⁸⁹⁸ გერმანიაში “რაიხსტაგი.”⁸⁹⁹ სეს-ში ამ საკითხმა მწვავე დებატები გამოიწვია.⁹⁰⁰ საარქივო დოკუმენტებიდან ჩანს, რომ

⁸⁸⁸ La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, გვ. 24;
⁸⁸⁹ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, КБС, том II, Москва, 1936 г. Ст. 477;
⁸⁹⁰ ШФК, М; 1917 г. გვ. 20;
⁸⁹¹ Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, Киев, 1905 г. გვ. 29;
⁸⁹² იაპონიის 1889 წლის კონსტიტუცია; ხელმისაწვდომია: <http://history.hanover.edu/texts/1889con.html>;
⁸⁹³ ШФК, М; 1917 г. გვ. 20;
⁸⁹⁴ საქარელი ნ. დასახ. ნაშრ; გვ. 21;
⁸⁹⁵ იხ. პორტუგალიის 1911 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 7; ხელმისაწვდომია: http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direitoConst_1911.pdf;
⁸⁹⁶ იხ. ნორვეგიის 1814 წლის 14 მაისის კონსტიტუცია, მუხლი 49; ტექსტი ხელმისაწვდომია: <http://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/The-Constitution/The-Constitution/>;
⁸⁹⁷ საქარელი ნ. დასახ. ნაშრ; გვ. 31;
⁸⁹⁸ იხ. ბულგარეთის 1879 წლის 16 აპრილის კონსტიტუცია, თავი მე-7; ხელმისაწვდომია: http://www.kingsimeon.bg/downloads/Turnovska_Konstitucia.pdf;
⁸⁹⁹ Fassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919, Leipzig, 1919; გვ. 10;
⁹⁰⁰ 1918 წლის 14 სექტემბერს ეროვნულ საბჭოს წარედგინა საკანონმდებლო ინიციატივა “ეროვნული საბჭოსათვის” სახელწოდების შეცვლის შესახებ. საბჭოს უნდა დარქმეოდა “პარლამენტი”. პ. საყვარელიძეს დაევადა ამ საკითხზე კანონ-პროექტის მომზადება და შემდგომი სხდომისათვის წარედგინა (სეა, ფონ. 1833, აღწ. 1, საქ. 191, ფურც. 170); 1918 წლის 18 სექტემბრის სხდომაზე პ. საყვარელიძემ შემოიტანა წინადადება, რომლის მიხედვით, საბჭოს არ უნდა დარქმეოდა “პარლამენტი”. მისი აზრით, “პარლამენტი” არის საზოგადო სახელწოდება. ყოველ საკანონმდებლო ორგანოს საკუთარი, ისტორიულად შემუშავებული სახელი აქვს. მან მოითხოვა ქართული სახელწოდებებიდან რომელიმე: კრება, საკრებულო, დარბაზი ან საბჭო (სეა, ფონ. 1836, აღწ. 1, საქ. 201, ფურც. 79); სხდომაზე წარმოადგინეს “წარმომადგენელთა პალატა,” “წამომადგენელთა საბჭო,” “სახელმწიფო საბჭო,” “სახელმწიფო პალატა,” აქედან უნდა ამოერჩიათ ერთერთი. ნ. ჟორდანიას “ნაციონალურ საბჭოს,” გ. გვაზავა “სათათბიროს,” ვ. გობეჩია “დეკრეტატთა სასახლეს,” ნ. რამიშვილი “ეროვნულ კრებას,” ხოლო კ. მაყაშვილი “რჩეულთა დარბაზს” თვლიდნენ ყველაზე მისაღებ ორგანიზაციულ-სამართლებრივ ფორმად. 1918 წლის სექტემბრის ბოლოსათვის კომისიამ შეიმუშავა სახელწოდების შეცვლის შესახებ დებულება, რომელიც მოიცავდა მხოლოდ ერთ პუნქტს. მასში ნათქვამია: “საქართველოს ეროვნულ საბჭოს ეწოდოს ‘საქართველოს

საკონსტიტუციო კომისიამ უპირატესობა ზოგად სახელს “პარლამენტს” მიანიჭა. აქ გათვალისწინებულ იქნა პირველი რესპუბლიკის ერთწლიანი გამოცდილება, როდესაც 1918-1919 წლებში სეს-ს “საქართველოს პარლამენტი” ეწოდებოდა.

§. 6.3. პარლამენტის ფორმირების წესი

მმართველობის ფორმის არსის განსაზღვრისათვის დიდი მნიშვნელობა აქვს ხელისუფლების წყაროს, თუ საიდან გამომდინარეობს ხელისუფლება და როგორ ხდება ხელისუფლებათა ფორმირება. ხელისუფლება, რომელიც არ არის არჩეული დემოკრატიული წესით, ვერ გამოხატავს უმრავლესობის ნებას და მისი ლეგიტიმაციის ხარისხი დაბალია. საქართველოს საკონსტიტუციო კომისია პროექტის შემუშავების დროს იყენებდა დასავლეთ ევროპის მოაზროვნეთა შეხედულებებს სახალხო სუვერენიტეტთან დაკავშირებით, თუმცა თავიდანვე უარყოფილ იქნა რუსოს მოძღვრება “პირდაპირი მმართველობის შესახებ.” უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში კარგადაა ჰარმონიზირებული და შეხამებული უშუალო მმართველობის პრინციპები სახალხო წარმომადგენლობასთან. საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიყვანოთ ისევ პროფ. ბორის შაცკის მოსაზრება, რომელსაც ჩვენ ვეთანხმებით: “საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი წარმოადგენს მნიშვნელოვან გამოცდილებას პარლამენტარიზმის არსებობისა, უფრო ზუსტად ორი თეორიის: მონტესკიეს და რუსოს თეორიის გამოყენებისა, სადაც წარმომადგენლობით მმართველობასთან – პარლამენტარიზმთან ერთად მიღებულია უშუალოდ სახალხო მმართველობის პრინციპები.”⁹⁰¹ საკონსტიტუციო კომისიაზე არ შეიძლება, ასევე, გავლენა არ მოეხდინა საფრანგეთის 1789 წლის ადამიანის უფლებათა დეკლარაციის მე-3 და 1791 წლის კონსტიტუციის მე-3 თავის 1-ი მუხლის დებულებებს, რომელთა მიხედვით: “სუვერენიტეტი ერთია, განუყოფელია და განუშორებელია. იგი ეკუთვნის მხოლოდ ხალხს.”⁹⁰²

პარლამენტი.” აღნიშნული დებულება განხილულ იქნა სეს-ის 1918 წლის 4 ოქტომბრის სხდომაზე. დასმულმა საკითხმა გამოიწვია მსჯელობა, რომელშიც მონაწილეობა მიიღეს დეპუტატებმა. სოციალ-რევოლუციონერები იმ აზრზე იდგნენ, რომ ეროვნულ საბჭოს უნდა დარქმეოდა “სახალხო საბჭო”, სოციალ-ფედერალისტების შეხედულებით, ეროვნული საბჭოს სახელწოდება უნდა ყოფილიყო “რესპუბლიკის საბჭო.” შემოსულ წინადადებებს კენჭი უყარეს. სოციალ-დემოკრატების წინადადება დამტკიცდა. იმავე დღეს დებულების პროექტი გაეუზაუნა სარედაქციო კომისიას (სეა, ფონ. 1836, აღწ. 1, საქ. 43, ფურც. 134-135); ამ დებულების მიხედვით, საქართველოს უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოს–ეროვნულ საბჭოს “პარლამენტი” ეწოდა (სდრსაკ, გვ. 81);

⁹⁰¹ იხ. Шацкий Б. Е. Конституция Грузии, глава II, “Слово,” 1920 г. 10 декабря;
⁹⁰² პანეკი ი. დასახ. ნაშრ. (III თანამედროვე დემოკრატიის სახელმწიფოებრივ პრაქტიკაში კონსტიტუციების გადასინჯვა); გაზ. “სრ,” 1919 წელი, 26 აგვისტო; (იხ. ადამიანის უფლებათა საფრანგეთის 1789 წლის დეკლარაციის 3-ე მუხლი: 3. *The principle of all sovereignty resides essentially in the nation. No body nor individual may exercise any authority which does not proceed directly from the nation.* ხელმისაწვდომია: ინგლისური ტექსტი: <http://www.hrcr.org/docs/frenchdec.html>; ფრანგული ტექსტი: <http://www.textes.justice.gouv.fr/textes-fondamentaux-10086/droits-de-lhomme-et-libertes-fondamentales-10087/declaration-des-droits-de-lhomme-et-du-citoyen-de-1789-10116.html>); იხ. საფრანგეთის 1791 წლის კონსტიტუციის მესამე თავის 1-ი მუხლი: 1. *Sovereignty is one, indivisible, inalienable, and imprescriptible. It appertains to the nation; no section of the people nor any*

§ 6.3.1. პროპორციული სისტემა

ჯერ კიდევ, საკონსტიტუციო კომისიის სანიმუშო პროექტის 1-ი პუნქტი არ ითვალისწინებდა საქართველოს პარლამენტის პროპორციული წესით არჩევის შესაძლებლობას.⁹⁰³ დასავლური კონსტიტუციების უმრავლესობა პარლამენტის პარტიული წესით ფორმირებას განსაზღვრავს.⁹⁰⁴ შვეიცარიაშიც არჩევნების პროპორციული სისტემა იყო გამეფებული.⁹⁰⁵ მის სამშობლოდ მიჩნეულია შვეიცარია. დასავლურ იურიდიულ ლიტერატურაში გამოთქმული იყო მოსაზრება, რომ უშუალო მმართველობის დროს, როდესაც მოქალაქეს არ ჰქონდა საშუალება მიეღო მონაწილეობა პირდაპირ კანონმდებლობაში, იგი თავად ირჩევდა წარმომადგენელს და არაპირდაპირი საშუალებით გავლენას ახდენდა ხელისუფლების განხორციელებაზე. გერმანელი კონსტიტუციონალისტი ჰანეკი მიუთითებდა, რომ “პროპორციული სისტემა საპატიოა და საჭირო მმართველობის ყველა ფორმის დროს. საქმე ეხება უმრავლესობის ტირანიის ჩამოგდებას. მაგრამ მთავარი მისი ფესვი გადგმულია დემოკრატიაში, ამიტომაც შვეიცარია არის მისი სამშობლო და მისი გავრცელების ფართო ასპარეზი. უმუშეო დემოკრატიაში თვითუფლებო მოქალაქემ, თუ მას შესაძლებლობა არ აქვს, უმუშეო, პირდაპირი მონაწილეობა მიიღოს კანონმდებლობაში, უნდა, ყოველ შემთხვევაში (ირიბულად) მიიღოს მონაწილეობა მასში თავისი საარჩევნო უფლების განხორციელების საშუალებით.”⁹⁰⁶ XIX საუკუნეში შვეიცარიის 9 კანტონში გავრცელდა არჩევნების პროპორციული სისტემა, უფრო გვიან კი ბაზელში შემოღებულ იქნა იგი 1905 წლის 26 იანვრის კანონით. პროპორციული სისტემა, ანუ პარტიათა მიერ მიღებული ხმების რაოდენობის მიხედვით მადატების განაწილების პრინციპი (ე. წ. კუმულატიური კენჭისყა) ამერიკაში ილინოისის შტატშიც იქნა

individual may assume the exercise thereof (ხელმისაწვდომია: <http://sourcebook.fsc.edu/history/constitutionof1791.html>);

⁹⁰³ სანიმუშო პროექტი; იხ. სეა; ფონდი 1836; აღწ; 1; საქ. 420; ფურც. 112-115;

⁹⁰⁴ საქართველოს პარლამენტმა 1919 წელს პროპორციულ სისტემაზე შეაჩერა არჩევანი. იყო მოსაზრება, რომ ცალკეულ ოლქებს მისცემოდათ უფლება თავიანთი მაჟორიტარი წარმომადგენლები აერჩიათ, მაგრამ შემდგომ ეს წინადადება უარყოფილ იქნა. კონსტიტუციური მონარქიის ქვეყნებში, მაგალითად, იაპონიასა და იტალიაში საკანონმდებლო ორგანოს ზედა პალატაში იმპერატორი და მეფე ნიშნავდა პალატის წევრებს სახელმწიფოს წინაშე დამსახურებისათვის. შვეიცარიის პარლამენტი (ფედერალური კრება) დაკომპლექტებული იყო პროპორციული სისტემით არჩეული დეპუტატებისაგან. ბულგარეთის 1879 წლის კონსტიტუციით, საკანონმდებლო ხელისუფლება ეკუთვნოდა ერთპალატიან სახალხო კრებას. პარლამენტში ყოველ 20000 მცხოვრებს ერთი დეპუტატი ჰყავდა. ყველა ევროპულ სახელმწიფოში პარლამენტების წევრები უმეტესწილად ინიშნებოდნენ პოლიტიკური ლიდერის მიერ. ზოგიერთ სახელმწიფოში ორივე პალატის შემადგენლობა სოციალურად განსხვავებული იყო. მაგალითად, რუმინეთის 1866 წლის კონსტიტუციით, პარლამენტის ზედა პალატაში—სენატში დეპუტატთა ორი კატეგორია იყო წარმოდგენილი: მდიდრები და საშუალო ქონების მქონე პირები. საბუდნიეროდ, საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოებმა პირველ რესპუბლიკაში ევროპის ზოგიერთ სახელმწიფოში დამკვიდრებულ საპარლამენტო სისტემის ამ მოძველებულ პრინციპს უარი უთხრა და 1919 წლის თებერვალში ქართველმა ხალხმა აირჩია თავიანთი წარმომადგენლობა საკანონმდებლო ორგანოში. ამით ქართულმა დემოკრატია დიდ გამარჯვებას მიაღწია.

⁹⁰⁵ *საყვარელიძე პ.* დასახ. ნაშრ; ტფ. 1918 წელი; გვ. 28; ასევე, ამ საკითხებზე იხ. საყვარელიძის სტატიები მმართველობის ფორმებზე; გაზეთი “სრ,” 1920 წელი, 1 თებერვალი, 3 თებერვალი, 4 თებერვალი, 11 თებერვალი, 13 თებერვალი.

⁹⁰⁶ *ჰანეკი ი.* დასახ. ნაშრ; გაზ. “სრ,” 1919 წელი, 22 ოქტომბერი;

შემოდებული 1870 წელს, ხოლო ბრაზილიაში 1881 წლის 9 იანვრის კანონით.⁹⁰⁷ დასავლეთში და ამერიკის კონტინენტზე არჩევნების პროპორციული სისტემის აპრობირებული მეთოდი შემდგომში გავლენას ახდენს საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის საარჩევნო პროცესებზე, რაც, თავის მხრივ აისახა კიდევაც პირველ კონსტიტუციაში.

გერმანიის კონსტიტუციის 22-ე მუხლის თანახმად, *“დეპუტატებს ირჩევენ საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული კენჭისყრით პროპორციული პრინციპის მიხედვით.”*⁹⁰⁸ ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის 8-ე მუხლი ითვალისწინებდა სახალხო კრების ქვედა პალატის 300 წევრის არჩევას პროპორციული წესით.⁹⁰⁹ იგივე შეიძლება ითქვას ბელგიის კონსტიტუციაზე, რომლის 48-ე⁹¹⁰ და 53-ე მუხლის მე-3 ქვეპუნქტის⁹¹¹ მიხედვით, ორივე პალატა – წარმომადგენელთა პალატა და სენატი აირჩეოდა პროპორციული წესით. საქართველოში პროპორციული ანუ პარტიული სიებით პარლამენტის არჩევის გამოცდილება, ჯერ კიდევ, 1919 წლის დამფუძნებელი კრების არჩევნებში გამოიხატა, როდესაც 130 ადგილიდან უმრავლესობა სოციალ-დემოკრატებმა აიღეს. დამფუძნებელი კრების არჩევნების შესახებ დებულების 1-ი მუხლის მიხედვით: *“დამფუძნებელ კრებას შეადგენენ წევრები, არჩეული მცხოვრებთა მიერ საყოველთაო – განურჩევლად სქესისა,- თანასწორის, პირდაპირის და ფარულის ხმის მიცემით პროპორციული წარმომადგენლობის წესისამებრ.”*⁹¹² 1920 წელს საკონსტიტუციო კომისიის მიერ გამოცემული პროექტის 52-ე მუხლი ითვალისწინებდა არჩევნების პროპორციულობას,⁹¹³ რომელიც უცვლელად იქნა მიღებული დამფუძნებელი კრების მიერ კონსტიტუციის 46-ე მუხლში.⁹¹⁴ კონსტიტუცია ამკვიდრებს წმინდა პარტიულ არჩევნებს, პარტიულ სისტემას და არ ითვალისწინებს ევროპის კონტინენტზე მიღებულ პრინციპს საარჩევნო ოლქების მიხედვით უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში წარმომადგენელთა არჩევას. საფრანგეთის 1793 წლის კონსტიტუციის მე-8 მუხლის თანახმად, *“ხალხი ირჩევს დეპუტატებს საკუთარი შემადგენლობიდან.”*⁹¹⁵

§. 6.3.2. თავისუფალი სადეპუტატო მანდატი

სახელმწიფოს საარჩევნო ოლქებად დაყოფა პირდაპირ უკავშირდება პარლამენტის წევრის სადეპუტატო მანდატს. საქართველოს პირველი კონსტიტუცია ერთერთი გამონაკლისი იყო ევროპის კონტინენტზე, რომელიც არ განამტკიცებს დეპუტატის თავისუფალ მანდატს. თუმცა საკონსტიტუციო კომისიას თავიდანვე ჰქონდა სურვილი თავისუფალი მანდატი კონსტიტუციაში განესაზღვრა. სანიმუშო პროექტის მე-3 პუნქტში ვკითხულობთ: *“პარლამენტის წევრები წარმოადგენენ მოელს*

⁹⁰⁷ *კაჩეკი ი.* დასახ. ნაშრ; გაზ. “სრ,” 1919 წელი, 22 ოქტომბერი;
⁹⁰⁸ *Ferfassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919* , Leipzig, 1919; გვ. 10;
⁹⁰⁹ *La Constitution de la Republique Tchecoslovaque*, Prague, 1920; გვ. 24;
⁹¹⁰ *Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года*, КБС, Т. 2, М., 1936 г.); ст. 480;
⁹¹¹ იქვე, გვ. 481;
⁹¹² სდრსაკ, გვ. 84;
⁹¹³ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, თბ; 1920 წ; გვ. 18;
⁹¹⁴ საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 15;
⁹¹⁵ იბ. http://oll.libertyfund.org/index.php?Itemid=264&id=862&option=com_content&task=view;

ერს და არა ცალკე პროვინციას, რომელმაც ისინი აირჩია.”⁹¹⁶ ამ დებულების შემუშავების დროს კომისია ბელგიის კონსტიტუციის 32-ე მუხლით ხელმძღვანელობდა, სადაც ნათქვამია: *“ორივე პალატის წევრები არიან საერთო ეროვნული წარმომადგენლები პროვინციებისა და მისი დანაყოფებისა, რომლებმაც ისინი წარადგინეს.”*⁹¹⁷ თავისუფალი მანდატის იდეა საფრანგეთის რევოლუციის შემდეგ აღმოცენდა, მანამდე კი, დეპუტატი წარმოადგენდა საარჩევნო ოლქის ნების ჩვეულებრივ გამომხატველს პარლამენტში, თუმცა შებოჭილი იყო მათი მანდატითა და მითითებებით.⁹¹⁸ 1793 წლის საფრანგეთის კონსტიტუციის 29-ე მუხლის მიხედვით, ყოველი დეპუტატი ეკუთვნოდა მთელ ერს.⁹¹⁹ იმპერიოდსათვის *“იმპერატიული მანდატი”* პრინციპს ვხვდებით ამერიკაში, კერძოდ კი მის ზოგიერთ შტატში. კონსტიტუციებში ცალსახად იყო აღიარებული, რომ მოქალაქეებს უფლება ჰქონდათ შეკრებილიყვნენ და დავალებები მიეცათ პარლამენტში არჩეულებისათვის ანუ სახალხო წარმომადგენლობისათვის. შტატების კონსტიტუციები ერთხმად აღიარებდნენ, რომ *“მოქალაქეებს უფლება აქვთ მშვიდობიანად შეიკრიბონ საყოველთაო ბედნიერებისათვის იმ მიზნით, რომ დარიგება მისცენ თავის წარმომადგენლებს.”*⁹²⁰ იმპერატიული მანდატი პრაქტიკულად რეალიზირებული იყო ტენესის, არკანზასის, ნიუ-ჰემპშირის, მასაჩუსეტსის, მენის, ვერმონტის, ნიუ-ჯერსის, ოჰაიოს, ინდიანას, ილინოის, მიჩიგანის, იოვას, დასავლეთ ვირჯინიის, ჩრდილო კაროლინის, კალიფორნიის, ნევადას, ფლორიდას, არიზონას და ორეგონის კონსტიტუციებით.⁹²¹

ვეთანხმებით კონსტიტუციონალისტის ბორის შაცკის მოსაზრებას, რომლის მიხედვით, საფრანგეთის რევოლუციის ისტორიული დამსახურება გამოიხატება იმაში, რომ მან მთელ მსოფლიოში უზრუნველყო სულ სხვა დინების და მიმდინარეობის გამარჯვება, რომლის მიხედვით სახალხო წარმომადგენლები უნდა ყოფილიყვნენ არა მარტო თავიანთი ამომრჩევლების ვიწრო ინტერესების გამომხატველნი, არამედ მთელი ერის, ნაციის წარმომადგენლები. აქედან გამომდინარე, ისინი არ უნდა იყვნენ შებოჭილნი თავიანთი ამომრჩევლების მითითებებით, არამედ მათ უნდა ჰქონდეთ ყველა საჭირობოროტო საკითხზე თავიანთი მოსაზრება და კამათის უფლება.⁹²² პირველი კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების დროს *“სახალხო წარმომადგენლობის”* იდეას არ დაუკარგავს თავისი აქტუალობა. პროფესორი შაცკი თვლის რომ ქართული კონსტიტუციის ავტორები ამ საკითხში თავიდანვე ფრანგული იდეების გავლენის ქვეშ მოექცნენ. იგი მიუთითებს: *“საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის თვალსაჩინოებად შეიძლება ჩაითვალოს ის გარემოება, რომ იგი ეყრდნობა და ტრიალებს მთლიანად საფრანგეთის დიდი რევოლუციის დროინდელი იდეების ირგვლივ და მხოლოდ ზოგჯერ გადაიხრება იმავე ეპოქის ამერიკული*

⁹¹⁶ სანიმუშო პროექტი; იხ. სეა; ფონდი 1836; აღწ; 1; საქმე 420; ფურცელი 112-115;

⁹¹⁷ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, КБС, том II, Москва, 1936 г. Ст. 478;

⁹¹⁸ იხ. Шацкий Б. Е. Конституция Грузии, глава IV, “Слово,” 1920 г. 24 декабря;

⁹¹⁹ იხ. http://oll.libertyfund.org/index.php?Itemid=264&id=862&option=com_content&task=view;

⁹²⁰ პაჩეკი ი. დასახ. ნაშრ. გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 23 ოქტომბერი;

⁹²¹ იქვე;

⁹²² იხ. Шацкий Б. Е. Конституция Грузии, глава IV, “Слово,” 1920 г. 24 декабря;

კონსტიტუციონალიზმისაკენ.”⁹²³ ზოგჯერ შაცკის შეფასებები კონკრეტულ საკითხებთან დაკავშირებით წინააღმდეგობრივია: იგი პროექტის ავტორთა ცალკეულ იდეებს დრომოჭმულს უწოდებს, მაგრამ, საერთო ჯამში, თვლის, რომ კონსტიტუციის პროექტი იყო პროგრესული იდეის ნაყოფი საქართველოში. მაგალითად, იგი თვლის, რომ სახალხო წარმომადგენლობის სფეროში კონსტიტუციის პროექტის ავტორები შორს ვერ წავიდნენ: *“საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის ავტორები იდეების ამ სფეროთი თავიანთ გატაცებაში ისე შორს მიდიან, რომ უმცირესად ცდილობენ მხარი აუწიონ სახელმწიფოებრივ-სამართლებრივი აზროვნებისა და პრაქტიკის თანამედროვე, უახლოესი იდეების განვითარებას.”*⁹²⁴ პროფესორ შაცკის აზრით, საქართველოს კონსტიტუციის პროექტმა ბევრი ძირეული პრინციპი ისესხა ფრანგული რევოლუციიდან. მაგალითად, პარლამენტის არჩევა ორივე სქესის წარმომადგენელთა მიერ 20 წლის ასაკიდან, არჩევნების ძირითადი პრინციპები (საყოველთაობა, მრავალმხრივობა, პირდაპირობა, პროპორციულობა და ფარულობა) ფრანგული რევოლუციური იდეებით იყო ნაკარნახევი. იგი თვლის, რომ პროექტის იმ მუხლის შემუშავების პროცესში (კონსტიტუციის პროექტის 59-ე მუხლი), რომელიც ერს აღიარებს სუვერენიტეტის მატარებლად, ხოლო პარლამენტს, კონსტიტუციის ფარგლებში, ამ სუვერენიტეტის განმახორციელებელ ორგანოდ, ავტორები საფრანგეთის ბურჟუაზიული რევოლუციის იდეებით სარგებლობდნენ.⁹²⁵ თუმცა პროფ. შაცკის ამ მოსაზრებას ამჯერად ვერ დავეთანხმებით, ვინაიდან ზემოთ ჩამოთვლილ პრინციპებს მაშინდელი ევროპის თითქმის ყველა კონსტიტუცია აღიარებდა (გარდა მმართველობის ფორმის უცვლელობისა, რომელიც საფრანგეთისა და პორტუგალიის მოდელებში გვხვდება მხოლოდ) და საქართველოს შექმნა გადმოეღო და ესარგებლა სხვა კონსტიტუციური რეჟიმებიდან ანალოგიური პრინციპები.

სანიმუშო პროექტის მე-3 პუნქტის დებულება უცვლელად აისახა კონსტიტუციის პროექტის 1920 წელს გამოცემული ვარიანტის 54-ე მუხლში, სადაც მითითებულია: *“პარლამენტის წევრები წარმოადგენენ მთელს ერს და არა ცალკე ოლქს, რომელმაც ისინი აირჩია.”*⁹²⁶ მსგავს დებულებას ვხვდებით ჩვენ გერმანულ მოდელშიც. კონსტიტუციის მე-20 მუხლი აღიარებს: *“დეპუტატები წარმოადგენენ მთელს ხალხს. ისინი ემორჩილებიან მხოლოდ თავიანთ სინდისს და დავალებებით შებოჭილნი არ არიან.”*⁹²⁷ საკონსტიტუციო კომისიის ოფიციალურ კომენტარებში ხაზგასმულია პროექტის 53-ე⁹²⁸ და 54-ე⁹²⁹ მუხლების შინაარსობრივი პარამეტრები და კონცეპტუალური ხედვა. თეზისები ცხადყოფს, რომ კომისია საარჩევნო ოლქებისა და თავისუფალი მანდატის შემოღებას სიფრთხილით ეკიდებოდა. მათ არ სურდათ საარჩევნო ოლქების შექმნით

⁹²³ Шацкии Б. Е. Конституция Грузии, глава IV, “Слово,” 1920 г. 24 декабря;

⁹²⁴ იქვე;

⁹²⁵ იქვე;

⁹²⁶ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფილისი, 1920 წ. მაისი; გვ. 18;

⁹²⁷ *Ferfassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919. Leipzig. 1919;* გვ. 10; ან იხ. ქართული თარგმანი: გერმანიის კონსტიტუცია, 1920 წელი, ტფილისი, გვ. 12;

⁹²⁸ ეს მუხლი ეხება რესპუბლიკის საარჩევნო ოლქებად დაყოფას; იხ. კონსტიტუციის პროექტი, ტფილისი, 1920 წ. მაისი; გვ. 18;

⁹²⁹ ეს მუხლი ეხება რესპუბლიკის დეპუტატის თავისუფალ მანდატს; იხ. კონსტიტუციის პროექტი, ტფილისი, 1920 წ. მაისი; გვ. 18;

ხელი შეეწყოთ “პროვინციული პარტიკულარიზმის” განვითარებისათვის. მათთვის ისეთივე მიუღებელი იყო ზედმეტი “პროვინციული პატრიოტიზმი,” როგორც ხელისუფლებაში უკიდურესი ცენტრალიზაცია. კომენტარებში ვკითხულობთ: “54-ე მუხლი შეიცავს იმ ზოგადი დებულების აღიარებას, რომ დეპუტატები წარმოადგენენ ერს და არა პროვინციას. წინათ მიღებული მრავალი საარჩევნო ოლქის შემდეგ, ასეთი თუნდა დეკლარაციული ხასიათის განცხადება აუცილებელი იყო, რათა პროვინციასთან დაკავშირება პარლამენტისა საარჩევნო ოლქების საშუალებით არ გახდეს წყაროდ პარტიკულარიზმის განვითარებისა. პროვინციული პატრიოტიზმის გაძლიერებაც ისეთივე ნაღვია რესპუბლიკის ცხოვრებაში, როგორც უკიდურესი ცენტრალიზაცია, რომელიც პროვინციას თითქმის სრულად უყურადღებოდ სტოვებს და ცენტრის მსხვერპლად ხდის.”⁹³⁰ საკონსტიტუციო კომისიის წევრების კონცეპტუალურ ხედვაზე არ შეიძლება გავლენა არ მოეხდინა დასავლეთში გავრცელებულ უარყოფით შეხედულებას ქვეყნის საარჩევნო ოლქებად დაყოფის შესახებ, რომლის მიხედვით, საარჩევნო ოლქების მოსახლეობის რაოდენობის რიცხვს არ შეესაბამებოდა წარმომადგენელთა (დეპუტატთა) რაოდენობა. აი, მაგალითად დასავლური მოდელები, კერძოდ, ბელგიის კონსტიტუციის 49-ე მუხლი აღიარებდა, რომ “კანონი არჩევნების შესახებ ადგენს დეპუტატების რიცხვს მოსახლეობის რაოდენობასთან შეფარდებით.”⁹³¹ განსხვავებით დასავლური სისტემისაგან, ამერიკული მოდელი “საარჩევნო ოლქებს შორის” თანასწორობის პრინციპს ემყარება და თითოეულ შტატს, მიუხედავად მოსახლეობის სიმცირისა თუ სიდიდისა, უფლებას აძლევს ორი წარმომადგენელი იყოლიონ სენატში. პროფ. ჰაჩეკს მოჰყავს ცნობილ კონსტიტუციონალისტთა შეხედულებები სახელმწიფოს საარჩევნო ოლქებად დაყოფის შესახებ. გერმანელი პროფესორი კარლ ბიურკლი (1823-1901) მიუღებლად მიიჩნევს ოლქების სისტემას და უპირატესობას პროპორციულ არჩევნებს ანიჭებს. მისი აზრით, “არჩევნების თავისუფლება ნიშნავს ეგრეთ წოდებული საარჩევნო გეომეტრიის, საარჩევნო ოლქების სისტემის გაუქმებას. თავისუფალი ამომრჩეველი არ უნდა იყოს დაკავშირებული უბანთან ვადა გათავებული კატორღელივით. აუცილებელი არის საარჩევნო ნების თავისუფალი მიმოსვლა მთელ საარჩევნო ტერიტორიაზე, საჭირო არის ამომრჩეველის ემანსიპაცია ანუ განთავისუფლება საარჩევნო ოლქისაგან.”⁹³²

სწორედ პროვინციონალიზმის აღმოცენების შიშით ამოღებულ იქნა პროექტიდან 53-ე და 54-ე მუხლები. 53-მუხლის ამოღებამ (რესპუბლიკის დაყოფა ოლქებად) შესაბამისად გამოიწვია იმ ნორმის გაუქმება, რომელიც “თავისუფალ მანდატს” განამტკიცებდა (54-ე მუხლი), ეს უკანასკნელი მაშინ მოქმედებს, როდესაც მოსახლეობის განსაზღვრული რაოდენობა პარლამენტში აირჩევს თავის წარმომადგენლობას. საკონსტიტუციო კომისიამ შეცდომა დაუშვა, მან არ გაითვალისწინა დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში მიღებული პრინციპი საარჩევნო ოლქებთან დაკავშირებით. ევროპის კონტინენტზე თითქმის ყველა პარლამენტი შევსებული იყო საარჩევნო ოლქებიდან მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით არჩეული დეპუტატებით, რომლებიც

⁹³⁰ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქ. 181; ფურც. 51;

⁹³¹ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, КБС, том II, М; 1936 г. Ст. 480;

⁹³² ჰაჩეკი ი. დასახ. ნაშრ; გაზ. “სრ,” 1919 წელი, 22 ოქტომბერი;

სარგებლობდნენ, როგორც თავისუფალი, ისე იმპერატიული მანდატით. ჩვენის აზრით, საარჩევნო ოლქები და მანდატების თავისუფლება არათუ იწვევს პარტიკულარიზმის გაძლიერებას, არამედ, ერთის მხრივ, უზრუნველყოფს ხელისუფლების განხორციელებას ადგილობრივ დონეზე და, მეორეს მხრივ, ითვალისწინებს ცენტრალურ ხელისუფლებაში ხალხის ინტერესებს. ასეთ სისტემას არჩევნებისა “*მაკორიტარული სისტემა*” ეწოდება, რომელსაც, სამწუხაროდ კომისიამ უარი უთხრა.

§. 6.3.3. საარჩევნო უფლების მქონეთა ასაკობრივი ცენზი

საკონსტიტუციო კომისიაში პროექტზე მუშაობის დროს აზრთა სხვადასხვაობა გამოიწვია საარჩევნო უფლების მქონეთა ასაკობრივმა ცენზმა. პირველი კონსტიტუცია საუბრობს მხოლოდ აქტიურ საარჩევნო უფლებაზე, ხოლო არაფერია ნათქვამი პასიურ უფლებაზე, ჩვენ ვთვლით, რომ პასიურ საარჩევნო უფლებას და მის ასაკობრივ ცენზს იმდენად დიდი მნიშვნელობა აქვს სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში, რომ მისი განსაზღვრა ყოველთვის კონსტიტუციის მოვალეობაა და არა მის შესაბამისად მიღებული რომელიმე აქტისა. მაგალითად, ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის მე-9 და მე-10 მუხლები განსაზღვრავს ორივე ცენზს. პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება ჰქონდა რესპუბლიკის ყველა მოქალაქეს, სქესის მიუხედავად, 21 წლის ასაკიდან, რომლებიც აკმაყოფილებდნენ კანონით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს.⁹³³ პასიური საარჩევნო უფლება ითვალისწინებდა ასაკობრივ ცენზს 30 წლის ასაკიდან. გერმანიის კონსტიტუციაში საერთოდ არაფერია ნათქვამი პასიურ საარჩევნო უფლებაზე, ხოლო 22-ე მუხლი კი განამტკიცებს მხოლოდ აქტიურ საარჩევნო ცენზს 20 წლის ასაკიდან.⁹³⁴ ბელგიის კონსტიტუციის 47-ე მუხლი, რომელიც მთლიანად შეიცვალა 1921 წლის 7 თებერვლის კონსტიტუციური კანონით⁹³⁵, მოქალაქეებს წარმომადგენელთა პალატის არჩევნებში მონაწილეობის უფლებას ანიჭებდა 21 წლის ასაკიდან, რომლებიც მინიმუმ 6 თვე ცხოვრობდნენ ერთიდაიგივე კომუნაში და არ იყვნენ სახელმწიფოს მიერ გაძევებულნი. კონსტიტუცია იმავე მუხლით ამომრჩეველს ერთი ხმის უფლებას აძლევდა, როგორც მამაკაცებს, ასევე ქალებს.⁹³⁶ ბელგიის კონსტიტუციის 50-ე მუხლი განსაზღვრავს წარმომადგენელთა პალატის არჩევნებში პასიური უფლების მქონე პირთა მონაწილეობის განსაზღვრულ პირობებს, ესენია: ბელგიაში დაბადება ან სრული ნატურალიზაცია, მოქალაქეობრივი და პოლიტიკური უფლებებით სარგებლობა, საარჩევნო ცენზი 25 წელი და ბელგიაში უძრავი ქონების საკუთრებაში არსებობა.⁹³⁷ კონსტიტუციის 56-ე მუხლი სენატის, როგორც პალატის, წევრად არჩევის შესაძლებლობას იძლეოდა მხოლოდ 40 წლის ასაკიდან.⁹³⁸ საარჩევნო ასაკი, პალატების მიხედვით, თითქმის განსახვავებული იყო სხვადასხვა

⁹³³ La Constitution de la Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920; გვ. 25; იხ. ასევე, ჩეხოსლოვაკიის 1920 წლის 29 თებერვლის კონსტიტუცია (ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1920 წ.; თბ; გვ. 18;
⁹³⁴ Ferfassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919 , Leipzig, 1919; გვ. 10;
⁹³⁵ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, КБС, Т. 2, М., 1936 г.; ст. 479;
⁹³⁶ იქვე;
⁹³⁷ იქვე; გვ. 480;
⁹³⁸ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, КБС, Т. 2, М., 1936 г, გვ. 481;

ქვეყნების კონსტიტუციებით. იაპონიის 1889 წლის კონსტიტუციით, საიმპერატორო საბჭოს ქვედა, დეპუტატთა პალატის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება ჰქონდა მოქალაქეს 25 წლის ასაკიდან, ხოლო პასიური საარჩევნო უფლებით სარგებლობდა მხოლოდ 30 წლიდან⁹³⁹. ზედა, პერთა პალატაში დეპუტატები წარმოდგენილი იყვნენ, როგორც ქონებრივი, ასევე დამსახურების და მემკვიდრეობის მიხედვით და მათი ცენზიც ერთმანეთს არ ემთხვეოდა.⁹⁴⁰ სანიმუშო პროექტის 1-ი პუნქტით, აქტიურ საარჩევნო ასაკად განისაზღვრა 20 წელი და ეს დებულება ძირითადად აღებული იყო შვეიცარიის კონსტიტუციიდან⁹⁴¹, რომლის 74-ე მუხლი ამბობს: *“ხმის მიცემა და კენჭისყრის უფლება ყველა შვეიცარიელს აქვს, თუ იგი სრული 20 წლისაა ან მეტის და თუ მის თემს ეს უფლება არ ჩამოერთმევა. ყოველ შემთხვევაში ფედერაციული კანონმდებლობა ზრუნავს, რომ საარჩევნო უფლებით ყველა შვეიცარიელმა თანაბრად ისარგებლოს.”*⁹⁴² საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის 52-ე მუხლი იმეორებს სანიმუშო პროექტის დებულებას, სადაც განმტკიცებულია, რომ *“არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს ყოველ სრულწლოვანი მოქალაქეს, განურჩევლად სქესისა, რომელსაც 20 წელი შესრულებია.”*⁹⁴³ დეპუტატთა ნაწილი ამ დებულებას პრინციპული მოსაზრებებით არ ეთანხმებოდა. კომისიაში გამოითქვა აზრი, რომ აქტიური საარჩევნო უფლება უნდა ყოფილიყო 18 წლიდან, რომელსაც რუსეთის მაგალითზე ასაბუთებდნენ, რომლის მიხედვით, ჯარში სამსახურის უფლებიდან საარჩევნო უფლება გამომდინარეობდა და ეს იყო 18 წელი. სრფ-ს კონსტიტუციის პროექტის 26-ე მუხლი საარჩევნო ასაკად 18 წელს განსაზღვრავდა.⁹⁴⁴ პროექტის ავტორთა კონცეპტუალური ხედვა ამასთან დაკავშირებით მოცემულია კონსტიტუციის თეზისებში: *“ჩვენი პარლამენტის არჩევნები დემოკრატიულია. მასში მონაწილეობს ყველა, ქალი და კაცი, რომელსაც 20 წელი შესრულებია. კომისიაში გამოითქვა სურვილი, რომ ამომრჩეველთა წლოვანება 18 წლამდე დაგვეყვანა, მაგრამ ეს არ იქნა მიღებული საერთოდ, მიუხედავად ასაკისა და ბუნებისა, ჩვენში ადამიანის რამდენადმე ფიზიკური და გონებრივი მომწიფება ამ ვადაზე ადრე არ ხდება. 18 წლის მომხრენი ასაბუთებდნენ აზრს მით, რომ რუსეთის რევოლუციამ წამოაყენა იდეა გამოწვეული არა პრინციპული მოსაზრებით, არამედ იმ გარემოებით, რომ 18 წლიანები უკვე გაწვეულ იქნან ჯარში და რაკი ევალებოდათ, არჩევნების უფლებაც არ შეიძლებოდა არ მისცემოდათ. ნორმალურ პირობებში კი ამას ადგილი არ უნდა ექნეს. სამხედრო მოვალეობა ეს პირველი საზოგადოებრივი მოვალეობა ეკისრება მოქალაქეს 20 წლის შესრულებიდან და ის ითვლება ამ ხნიდან სრულწლოვნად და ეს სამოქალაქო სრულწლოვანება ე. ი. ყველა უფლებებით აღჭურვა უნდა გახდეს დატა პირადი პოლიტიკური უფლებების მინიჭებისა.”*⁹⁴⁵ კომისიამ საარჩევნო უფლებას საფუძვლად დაუდო სამხედრო ვალდებულების

⁹³⁹ საქარელი ნ. დასახ. ნაშრ; გვ. 13;
⁹⁴⁰ იქვე; იხ. იაპონიის 1889 წლის კონსტიტუცია; ხელმისაწვდომია: <http://history.hanover.edu/texts/1889con.html>;
⁹⁴¹ იხ; სანიმუშო პროექტი, სეა, ფონდი 1836, აღწ. 1; საქ. 420; ფურც. 112-115;
⁹⁴² ШФК, М; 1917 г. გვ. 21; ასევე იხ. ШФК, КБС, Т. 2, М., 1936 г.); ст. 456;
⁹⁴³ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, თბ; 1920 წ; გვ. 18;
⁹⁴⁴ სეა, ფონდი 1833; საქმე 728; ფურცელი 97;
⁹⁴⁵ კონსტიტუციის თეზისები, პარლამენტი, სეა, ფონდი 1833, საქმე 61, ფურცელი 50;

მოხდისთვის დადგენილი ასაკობრივი ცენზი. ამგვარი გამოცდილება, ჯერ კიდევ, საქართველოს პირველი რესპუბლიკის პერიოდში არსებობდა. „სამხედრო ბეგარისა და მუდმივი ჯარის შევსების შესახებ ძირითადი დებულებების“ მე-2 მუხლი განსაზღვრავს სამხედრო ბეგარას რესპუბლიკის ყველა მოქალაქისათვის 20 წლიდან.⁹⁴⁶ სწორედ ეს დებულება დაედო მოგვიანებით საფუძვლად დამფუძნებელი კრების არჩევნების შესახებ დებულების მე-2 თავის მე-3 მუხლს, რომლის მიხედვით, „დამფუძნებელი კრების არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს რესპუბლიკის ორივე სქესის მოქალაქეს, თუ არჩევნების დღისათვის ოცი წელი შესრულებიათ. რეგულიარულ ჯარში ჩარიცხულს აქვს მხოლოდ პასიური საარჩევნო უფლება.“⁹⁴⁷ საკონსტიტუციო კომისიაში იყო იდეა პასიური საარჩევნო უფლების მქონე კანდიდატის ასაკობრივი ცენზის კონსტიტუციაში განსაზღვრის შესახებ. ეროვნულ-დემოკრატიების შეხედულებით, სადეპუტატო კანდიდატი უნდა იყოს მეტი ხნოვანების, მაგალითად, არანაკლებ 25 წლის, რომ მეტი გამოცდილება ჰქონდეს და სიღარბაისლევ მოეთხოვებოდეს.⁹⁴⁸ როგორც მასალებიდან ჩანს, კომისიამ პასიურ საარჩევნო უფლებად პროექტში განსაზღვრა 20 წელი,⁹⁴⁹ მაგრამ მან მაინც ასახვა ვერ ჰპოვა პირველ კონსტიტუციაში. შეიძლება ითქვას, რომ აქტიური საარჩევნო ასაკობრივი ცენზის განსაზღვრის დროს გადამწყვეტი აღმოჩნდა, ამ სფეროში, პირველი რესპუბლიკის პრაქტიკული და, ამავე დროს, მსოფლიო, კერძოდ კი, შვეიცარიის კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილება. კომისიის წევრთა კონცეპტუალური ხედვა ასეთი იყო: 20 წლის ასაკიდან ადამიანი ფიზიკურად და გონებრივად სრულ მზადყოფნაშია გააცნობიეროს მისი ქმედების მნიშვნელობა და აქტიური მონაწილეობა მიიღოს პოლიტიკურ პროცესებში.

§. 6.3.4. პარლამენტის მოქმედების ვადა

კომისია თავიდანვე დაადგა პარლამენტის მოკლევადიანი ფუნქციონირების კონსტიტუციური რეგულირების გზას. პარლამენტის განახლება და პერიოდული არჩევნები დემოკრატიულ ლეგიტიმაციასთან ისევეა ურთიერთდაკავშირებული, როგორც ხელისუფლების დანაწილებასა და შეზღუდვასთან.⁹⁵⁰

დასავლური კონსტიტუციონალიზმის ანალიზი ცხადყოფს, რომ პარლამენტების პალატების მოქმედების ვადა განსხვავებული იყო. საკითხს, თუ რამდენი წლით აერჩიათ პარლამენტი, საკონსტიტუციო კომისიისათვის დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა. კომისიამ თავიდანვე უპირატესობა 2 წელს მიანიჭა და ეს განსაზღვრულია კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის 1-ლ პუნქტში.⁹⁵¹ „სახალხო საბჭო აირჩევა 2 წლის

⁹⁴⁶ სდრსაკ, დებულება მიღებულია საქართველოს ეროვნული საბჭოსა და რესპუბლიკის მთავრობის მიერ 1918 წლის 20 აგვისტოს; გვ. 55;
⁹⁴⁷ სდრსაკ, დებულება მიღებულია საქართველოს ეროვნული საბჭოსა და რესპუბლიკის მთავრობის მიერ 1918 წლის 22 ნოემბერს; გვ. 85;
⁹⁴⁸ კედია ნ. სკ-ს სხდომის უურნალი, 1919 წლის 28 თებერვალი, სეა, ფონ. 1836, საქ. 46, ფურც. 12;
⁹⁴⁹ იქვე;
⁹⁵⁰ შაილ ა. დასახ. ნაშრ. გვ. 154;
⁹⁵¹ სანიმუშო პროექტი, სეა, ფონდი 1836, აღწ. 1; საქმე 420; ფურც. 112-115;

ვადით” – ნათქვამია სოციალ-რევოლუციონერთა პროექტშიც.⁹⁵² ჩეხოსლოვაკიაში საკანონმდებლო ხელისუფლების მოქმედების ყველაზე გრძელი ვადა იყო დაწესებული. სეიმის საპარლამენტო უფლებამოსილება განისაზღვრა 6 წლით (მუხლი მე-11)⁹⁵³, ხოლო სენატი აირჩეოდა 8 წლით (მუხლი 16)⁹⁵⁴. პარლამენტის მოქმედების ამგვარი კონსტიტუციური პრაქტიკა თავიდანვე მიუღებელი იყო კომისისათვის. ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის ქართული თარგმანის წინასიტყვაობაში ვკითხულობთ: *“ჩეხოსლოვაკიაში ორპალატიანი სისტემაა. მხოლოდ თავიდანვე თვალში გვხვდება მეტად გრძელვადიანი პარლამენტი: სეიმი ექვს წლიანია, სენატი რვა წლიანი. სენატი სეიმთან შედარებით სულ მცირე უფლებით არის აღჭურვილი. ძნელი წარმოსადგენია რა მოსაზრებით ხელმძღვანელობდა ჩეხოსლოვაკიის დემოკრატია და მისი სახალხო კრება, რომელშიაც უმეტესობა სოციალისტურია, როცა ასეთ გრძელვადიან საკანონმდებლო წარმომადგენლობას ქმნიდა.”*⁹⁵⁵ იგივე სხვაობა გვხვდება ბელგიის კონსტიტუციურ პრაქტიკაში 1921 წლამდე, სანამ ძირითად კანონში ცვლილებები არ შევიდა. იქ ზედა პალატის ანუ სენატის წევრები აირჩეოდა 8 წლის ვადით.⁹⁵⁶ 1921 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონით, სენატის ვადა განახევრდა და გახდა 4 წელი.⁹⁵⁷ წარმომადგენელთა პალატის დეპუტატები აირჩეოდნენ 4 წლით (მუხლი 51).⁹⁵⁸ 1921 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციურ ცვლილებებამდე დეპუტატთა პალატის განახლება შეიძლებოდა ყოველ 2 წელიწადში,⁹⁵⁹ ცვლილებების შემდეგ კი ყოველ 4 წელიწადში.⁹⁶⁰ გერმანიაში რაისსტაგის უფლებამოსილება განისაზღვრებოდა 4 წლით (მუხლი 23).⁹⁶¹ საფრანგეთში ზედა პალატის, სენატის უფლებამოსილება იყო 9 წელი.⁹⁶² როდესაც საქართველოს საკონსტიტუციო კომისია პარლამენტის მოქმედების ვადაზე მსჯელობდა და ამ დებულებას ამუშავებდა, ძირითადად მხედველობაში ჰქონდა შვეიცარიის კონსტიტუციური პრაქტიკა, რომლის თანახმად, ნაციონალური საბჭო აირჩეოდა 3 წლის ვადით (შვეიცარიის კონსტიტუციის 76-ე მუხლი).⁹⁶³ საქართველოს კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტში დადასტურებულ ორ წლიან ვადას კომისიაში გამოუჩნდა, როგორც მომხრეები, ისე მოწინააღმდეგეები. მომხრეების აზრით, პარლამენტის ხშირი არჩევნები ხალხს განუმტკიცებდა იმის რწმენას, რომ სახელმწიფო მმართველობა მათ ხელთ იყო, რომ დემოკრატიულ საზოგადოებაში მათი ხმა და აზრი გადამწყვეტს წარმოადგენდა. პროექტის ერთერთი ავტორი ნათაძე ორ წლიან ვადას იცავდა სხდომებზე, იგი მიუთითებდა: *“მე წინააღმდეგი ვარ ვადა გადიდდეს. მართალია გერმანიის პარლამენტი ოთხწლიანია, ისიც*

⁹⁵² საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, სეა, ფონდი 1833, საქმე 728, ფურცელი 97;
⁹⁵³ La Constitution de la Republique Tchechoslovaque, Prague, 1920; გვ. 25;
⁹⁵⁴ იქვე;
⁹⁵⁵ ჩეხოსლოვაკიის 1920 წლის 29 თებერვლის კონსტიტუცია, 1920 წ; თბ; გვ. 5-6;
⁹⁵⁶ საქარელი ნ. დასახ. ნაშრ; გვ. 19;
⁹⁵⁷ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 годаб, КБС, Т. 2, М., 1936 г.); ст. 481;
⁹⁵⁸ იქვე; გვ. 480;
⁹⁵⁹ საქარელი ნ. დასახ. ნაშრ; გვ. 19;
⁹⁶⁰ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, КБС, Т. 2, М., 1936 г.); ст. 480;
⁹⁶¹ Ferfassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919 , Leipzig, 1919; გვ. 10;
⁹⁶² იხ. Loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat: ხელმისაწვდომია: <httpwww.conseil-constitutionnel.frconseil-constitutionnelrootbankpdfconseil-constitutionnel-5108.pdf>;
⁹⁶³ ШФК, М; 1917 г. გვ. 21;

მართალია, რომ შვეიცარიაში 3 წლით ირჩევა პარლამენტი, მაგრამ ისეთი სახელმწიფოც არის, სადაც ორწლიანი პარლამენტია. ხშირი არჩევნები ხალხს არ დაღლის და ვერ გამოიწვევს მის გულგრილობას. სწორედ ეს ხშირი არჩევნები აჩვენებს ხალხს რომ მმართველობა მის ხელშია და ის არის ბატონ-პატრონი ქვეყნისა. არჩევნები არის ერთადერთი საშუალება ხალხის უზენაესობის გამოხატულებისა, ეს დღეს თუ არ აქვს ხალხს შეგნებული, ხვალ შეიგნებს. ამიტომ მე მომხრე ვარ დარჩეს ორი წელი.”⁹⁶⁴ სამწლიან ვადას კატეგორიულად ეთანხმებოდნენ სოციალ-დემოკრატები, ვინაიდან, მათი აზრით, ხშირი არჩევნები გამოიწვევდა ხალხის გულგრილობას და ინდიფერენციზმს, ასევე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხარჯებს, გარდა ამისა, პარლამენტი ორ წელში ვერაფერს მოასწრებდა. პროექტის ერთერთი ავტორი ჯაფარიძე ამის შესახებ მიუთითებდა: “მოკლედ მიმაჩნია ორი წლის ვადა პარლამენტისათვის, პარლამენტი ვერც კი მოასწრებს რაიმე მისცეს ხალხს, აგრძნობინოს მას ხალხისთვის სასარგებლო საქმიანობა და იგი უნდა დაიშალოს. ამასთანავე ჩვენში მრავალი არჩევნები ხდება სხვადასხვა დაწესებულებებში და ჩვენი ხალხი გამუდმებულ არჩევნებში იქნება ჩარეული – ეს გარემოება ხალხს დაღალავს და თავის მხრივ ეს გამოიწვევს ხალხის გულგრილობას არჩევნებისადმი. უნდა გავითავალისწინოთ აგრეთვე ის დიდი ხარჯები, რომელსაც არჩევნები იწვევს, ამ მოსაზრებათა გამო საჭიროდ მიმაჩნია პარლამენტი ირჩეოდეს 3 წლის ვადით.”⁹⁶⁵ საკონსტიტუციო კომისიის თეზისებში განმარტებულია, რომ გრძელვადიანი პარლამენტები იშვიათად აღწევენ ნორმალურ დასასრულს.⁹⁶⁶ საკონსტიტუციო კომისიამ ამ საკითხზე ორჯერ მიიღო გადაწყვეტილება და ორჯერვე მხარი დაუჭირა პარლამენტის სამწლიან ფუნქციონირებას.⁹⁶⁷ დამფუძნებელი კრების მიერ გამოქვეყნებული ვარიანტის 52-ე მუხლში დადასტურდა, რომ “პარლამენტი აირჩევა სამი წლის ვადით.”⁹⁶⁸ პროექტის ეს დებულება უცვლელად აისახა კონსტიტუციის დამტკიცებული ვარიანტის 46-ე მუხლში.⁹⁶⁹ შეიძლება ითქვას, რომ ქართველმა კონსტიტუციონალისტებმა პარლამენტის მოქმედების ვადის განსაზღვრის დროს შვეიცარიის კონსტიტუციის მაგალითი აიღეს. პირველ რესპუბლიკაში პარლამენტის მოქმედების განსაზღვრული ვადის პრაქტიკა ფაქტობრივად არ

⁹⁶⁴ სდკ-ს საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წ.; 17 აპრილის სხდომა, “პარლამენტი და აღმასრულებელი ხელისუფლება,” სეა, ფონდი 1833, საქ. 180, ფურც. 216;

⁹⁶⁵ სდკ-ს საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წ.; 14 აპრილის სხდომა, “პარლამენტი და აღმასრულებელი ხელისუფლება,” სეა, ფონდი 1833, საქმე 181, ფურ. 200; ჯაფარიძე იგივე აზრს იმეორებდა კომისიის 1920 წლის 17 აპრილის სხდომაზე: “საზოგადო პრაქტიკამ დაგვანახა, რომ მოკლე ვადა დიდ ზიანს აყენებს საქმის ნაყოფიერებას, ამიტომ ჩვენი პარლამენტი, როგორც შვეიცარიისა, უნდა ირჩეოდეს 3 წლის ვადით” (სეა, ფონდი 1833, საქმე 180, ფურცელი 216); იმავე სხდომაზე დეპუტატი გელეიშვილი იზიარებდა სოციალ-დემოკრატების აზრს: “პარლამენტი ვერაფრის გაკეთებას მოასწრებს და იქვე ახალი არჩევნები უნდა მოხდეს, ამასთანავე მილიონები იხარჯება ამ არჩევნებისათვის, თუ ვისმე ეშინია, რომ დემოკრატიულ პრინციპებს ვლაღატობთ, ეს გაუგებრობაა. 3 წელიწადი პარლამენტისთვის სრულიად არაა გრძელი ვადა” (იქვე);

⁹⁶⁶ პროექტის თეზისები, პარლამენტი, სეა, ფონდი 1833, საქმე 182, ფურცელი

⁹⁶⁷ პირველად, საქართველოს პარლამენტის საკონსტიტუციო კომისიის 1919 წლის 28 თებერვლის სხდომაზე (სეა, ფონდი 1836, აღწ. 1, საქმე 46, ფურცელი 12); ხოლო მეორედ, სკ-ს 1920 წლის 17 აპრილის სხდომაზე (სეა, ფონ. 1833, საქ. 180, ფურც. 216);

⁹⁶⁸ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, თბ; 1920 წ.; გვ. 18;

⁹⁶⁹ საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 15;

არსებობდა. ეროვნული საბჭო იყო *“დროებითი პარლამენტი,”* რომლის მოქმედების ვადა არ იყო დადგენილი. ამის შესახებ საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტის მე-7 პუნქტი ამბობს: *“დამფუძნებელი კრების შეკრებამდე მთელი საქართველოს მართვა-გამგეობის საქმეს უძღვება ეროვნული საბჭო, რომელიც შევსებული იქნება ეროვნულ უმცირესობათა წარმომადგენლებით, და დროებითი მთავრობა, რომელიც პასუხისმგებელია საბჭოს წინაშე.”*⁹⁷⁰ არც დამფუძნებელი კრების უფლებამოსილების ვადა ყოფილა განსაზღვრული. 149-ე მუხლის თანახმად, *“პირველი პარლამენტის შეკრებამდე მის მაგივრობას გასწევს დამფუძნებელი კრება.”*⁹⁷¹ ძირითადი კანონის პროექტის ავტორებს 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. სწორედ ამის თავიდან აცილების მიზნით კონსტიტუციის პროექტის ავტორებმა მთავრობის თავმჯდომარის არჩევის შესაძლებლობა განსაზღვრეს მხოლოდ ერთი წლით, ისიც, ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ.

§. 6.3.5. პარლამენტის წევრთა რაოდენობა

კონსტიტუციის პროექტის ნაჩქარევ დამტკიცებას უნდა მივაწეროთ ის ფაქტი, რომ ძირითადი კანონი არ განამტკიცებს პარლამენტის წევრთა რაოდენობას. ამ მხრივ საქართველოს პირველი კონსტიტუცია ერთერთი იშვიათი გამონაკლისია, თუმცა მმართველობის კონსტიტუციურ ფორმაზე პარლამენტართა რაოდენობა გავლენას არსებითად ვერ ახდენს. საინტერესოა, თუ რატომ თქვეს უარი პროექტის ავტორებმა კონსტიტუციაში პარლამენტართა რაოდენობის განსაზღვრაზე?

§ 6.3.5.1. პარლამენტის წევრთა რაოდენობა მსოფლიო კონსტიტუციებში

პარლამენტის წევრთა რაოდენობის მიხედვით, კონსტიტუციები შეიძლება დავეყოთ რამდენიმე ნაწილად: *1. კონსტიტუციები, რომლებიც საკანონმდებლო ორგანოს მხოლოდ ერთერთი პალატის წევრთა რაოდენობას განსაზღვრავს.* მაგალითად, დანიის 1866 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, რიგსტაგის ზედა პალატაში (სანსტინგი) აირჩეოდა 66 დეპუტატი, ხოლო ქვედა პალატის წევრების შემადგენლობის განსაზღვრა დამოკიდებული იყო მოსახლეობის ტერიტორიულ რაოდენობაზე.⁹⁷² ესპანეთის 1876 წლის კონსტიტუციით, კორტესების ზედა პალატა სენატი აერთიანებდა 400 წევრს, ხოლო ქვედა პალატის რაოდენობა არ იყო დადგენილი.⁹⁷³ *2. კონსტიტუციები,*

⁹⁷⁰ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი; ტფ. 1920 წლის მაისი, გვ. 6;
⁹⁷¹ საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 40;
⁹⁷² *საქარელი ნ.* დასახ. ნაშრ. 1920 წელი; თბ; გვ. 33; იხ. დანიის სახელმწიფოებრივი წესწესობილება, მისივე, გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 15 აგვისტო;
⁹⁷³ იხ. ასევე ესპანეთის სახელმწიფოებრივი წესწესობილება, გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 22 ივლისი);

რომლებშიც საერთოდ არაა ნათქვამი პარლამენტართა რაოდენობაზე. ასეთ კონსტიტუციათა რიგებს განეკუთვნება სერბეთის (1889 წლის)⁹⁷⁴, რუმინეთის (1866 წლის)⁹⁷⁵, უნგრეთის დაუწერელი⁹⁷⁶, არგენტინის (1860 წლის)⁹⁷⁷, ბრაზილიის (1891 წლის)⁹⁷⁸, მექსიკის (1857 წლის),⁹⁷⁹ იაპონიისა (1889 წლის)⁹⁸⁰ და ავსტრალიის (1901 წლის)⁹⁸¹ კონსტიტუციები, მათ შორის ავსტრიის კონსტიტუციის პროექტი⁹⁸², რომელიც იმ პერიოდში დამუშავების პროცესში იყო.⁹⁸³ 3. კონსტიტუციები, რომლებიც ამკვიდრებდნენ მხოლოდ ერთპალატიან პარლამენტებს. მაგალითად, საბერძნეთის 1864 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, ერთპალატიან პარლამენტში წარმოდგენილი იყო 150 დეპუტატი,⁹⁸⁴ ხოლო ბულგარეთის 1879 წლის ძირითადი კანონით, ერთპალატიან სახალხო კრებაში პარლამენტის წევრთა რაოდენობა მოსახლეობის მიხედვით განისაზღვრებოდა.⁹⁸⁵ 4. კონსტიტუციები, რომლებიც ადგენენ როგორც ზედა, ისე ქვედა პალატის წევრთა რაოდენობას. მაგალითად, ჰოლანდიის 1888 წლის კონსტიტუციის თანახმად, ქვედა პალატაში ირჩევდნენ 100 დეპუტატს, ხოლო ზედაში 50 წევრს.⁹⁸⁶ შვეციაში, 1809 წლის კონსტიტუციით, რიგსტაგის ქვედა პალატაში წარმოდგენილი იყო 230 დეპუტატი, ხოლო ზედაში 150.⁹⁸⁷ კანადის 1867 წლის ძირითადი კანონით, განსაზღვრული იყო პარლამენტის პალატების რაოდენობა.⁹⁸⁸ 5.

⁹⁷⁴ იხ. სერბეთის 1888 წლის კონსტიტუცია, მე-5 თავი; ხელმისაწვდომია: <http://sr.wikisource.org/sr/>;

⁹⁷⁵ იხ. რუმინეთის 1866 წლის კონსტიტუცია; ხელმისაწვდომია: [http://ro.wikisource.org/wiki/Constitu%C8%9Bia_Rom%C3%A2niei_%281866%29](http://ro.wikisource.org/wiki/Constitu%C8%9Bia_Rom%C3%A2niei_%281866%29;);

⁹⁷⁶ იქვე; გვ. 49;

⁹⁷⁷ იხ. არგენტინის 1853 წლის კონსტიტუცია, Titel 1: Bundes-Regierung; ხელმისაწვდომია: <http://www.verfassungen.net/ar/index.htm>;

⁹⁷⁸ იხ. ბრაზილიის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 24 აგვისტო; იხ. ბრაზილიის 1891 წლის კონსტიტუცია; ხელმისაწვდომია: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/brazil1891.html>;

⁹⁷⁹ იხ. მექსიკის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 15 ოქტომბერი; იხ. მექსიკის 1857 წლის კონსტიტუცია; ხელმისაწვდომია: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>;

⁹⁸⁰ საქარელი ნ. დასახ. ნაშრ., 1920 წელი; გვ. 13;

⁹⁸¹ ნ. საქარელი, იქვე; იხ. ავსტრალიის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 22 ოქტომბერი);

⁹⁸² საქარელი ნ. იქვე; გვ. 48 (იხ. ავსტრიის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 13 ოქტომბერი);

⁹⁸³ იხ. ავსტრიის 1920 წლის 1 ოქტომბრის კონსტიტუცია ცვლილებებითა და დამატებებით; ხელმისაწვდომია: <http://www.verfassungen.de/at/oesterreich20.htm>;

⁹⁸⁴ საქარელი ნ. იქვე; გვ. 35 (იხ. საბერძნეთის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, გაზეთი “ერთობა, 1920 წელი, 18 აგვისტო”);

⁹⁸⁵ საქარელი ნ. იქვე; გვ. 36 (იხ. ბულგარეთის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 8 სექტემბერი); იხ. ბულგარეთის 1879 წლის 16 აპრილის კონსტიტუცია, თავი მე-7; ხელმისაწვდომია: http://www.kingsimeon.bg/downloads/Turnovska_Konstitucia.pdf;

⁹⁸⁶ საქარელი ნ. გვ. 21-22; იხ. მისივე ჰოლანდიის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, 1920 წელი, გაზეთი “ერთობა,” 21 ივლისი;

⁹⁸⁷ საქარელი ნ. იქვე; გვ. 31 (იხ. შვეციის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 8 აგვისტო);

⁹⁸⁸ საქარელი ნ. იქვე; გვ. 58 (იხ. კანადის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 22 ოქტომბერი); იხ. კანადის 1867 წლის უნიის აქტი ცვლილებებითა და დამატებებით; ხელმისაწვდომია: http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/PRINT_E.pdf;

კონსტიტუციები, რომლებიც მიუთითებდნენ პარლამენტის პალატის წევრთა განსაზღვრულ რაოდენობაზე. ასეთ კონსტიტუციათა რიცხვს განეკუთვნება იტალიის 1848 წლის კონსტიტუცია.⁹⁸⁹ არც ბელგიის 1831 წლის კონსტიტუციით იყო განსაზღვრული პარლამენტის პალატების – წარმომადგენელთა პალატის და სენატის წევრთა რაოდენობა. ძირითადი კანონის 49-ე მუხლი მიუთითებს, რომ „კანონი არჩევნების შესახებ ადგენს დეპუტატების რიცხვს მოსახლეობის რაოდენობასთან შეფარდებით. ეს რიცხვი არ უნდა აღემატებოდეს პროპორციას 1 დეპუტატი – 40 000 მოსახლეზე. ის განსაზღვრავს თანაბარ პირობებს, რომელიც საჭიროა ამომრჩეველთათვის არჩევნების სამართლიანი მსვლელობისა და მიმდინარეობისათვის.“⁹⁹⁰ კონსტიტუციის 53-ე მუხლის მიხედვით, რომელიც მთლიანად შეცვლილია 1921 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონით, სენატი შედგებოდა იმ წევრებისაგან, რომლებიც აირჩეოდნენ ყოველი პროვინციის მოსახლეობის თანაფარდობით⁹⁹¹ და, ასევე, ადგილობრივი (პროვინციული) საბჭოების მიერ არჩეული წევრებისაგან. 200 000 მოსახლეზე ირჩევდნენ 1 დეპუტატს (53-ე მუხლის მე-2 ქვეპუნქტი).⁹⁹² 1893 წლის კონსტიტუციური შესწორებით, ბელგიის კონსტიტუციის 54-ე მუხლის ძალით, სენატორების რაოდენობა წარმომადგენლობითი პალატის წევრების ნახევარს შეადგენდა.⁹⁹³ გერმანულ მოდელში რაიხსტაგის შემადგენლობა განსაზღვრული არაა. კონსტიტუციის მე-20 მუხლი მიუთითებს, რომ „რაიხსტაგი შედგება გერმანიის ხალხის მიერ არჩეული დეპუტატებისაგან.“⁹⁹⁴ გერმანიის რეიხსრატში სადეპუტატო მანდატები განაწილებული იყო წევრი-სახელმწიფოების მოსახლეობის რაოდენობის პროპორციულად. კონსტიტუციის 65-ე მუხლის თანახმად, ერთ მილიონ მცხოვრებელზე ყოველ სახელმწიფოს ჰქონდა ერთი ხმა.⁹⁹⁵ გერმანული მოდელისაგან განსხვავებით, პალატების რაოდენობა ზუსტად იყო განსაზღვრული ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციაში. კონსტიტუციის მე-8 მუხლი ამბობს, რომ დეპუტატთა სეიმში, ანუ ქვედა პალატაში 300 წევრი აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული კენჭისყრის საფუძველზე,⁹⁹⁶ ხოლო სენატში იგივე საარჩევნო პრინციპების დაცვით ირჩევდნენ 150 წევრს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის შესაბამისად.⁹⁹⁷ სენატის ორგანიზაციის შესახებ საფრანგეთის 1875 წლის 24 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის 1-ი მუხლი ადგენს სენატორთა რაოდენობას. სენატის 300 წევრს ირჩევდა დეპარტამენტები და კოლონიები.⁹⁹⁸ ხოლო დეპუტატთა პალატის არჩევნების პროცესს ცალკე ორგანული კანონი არეგულირებდა, რომელიც მიღებული იყო 1875 წლის 30 ნოემბერს.

⁹⁸⁹ საქარელი ნ. იქვე; გვ. 15 (იხ. იტალიის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 15 ივლისი);

⁹⁹⁰ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года (Конституции буржуазных Стран, Т. 2, М., 1936 г.); ст. 480;

⁹⁹¹ იქვე; გვ. 480;

⁹⁹² იქვე; გვ. 481;

⁹⁹³ იქვე;

⁹⁹⁴ Ferfassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919. Leipzig. 1919; გვ. 10;

⁹⁹⁵ იქვე; გვ. 19

⁹⁹⁶ La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Pracue, 1920, გვ. 24;

⁹⁹⁷ იქვე; გვ. 25;

⁹⁹⁸ Конституционный закон обь организации сената 1875 г. Съ изменениями, сделанными въ немь 9 декабря 1884 г; 1905 г. Ст. 31;

კანონის მე-14 მუხლის მიხედვით, დეპუტატთა პალატაში ყოველი ადმინისტრაციული ოლქი ირჩევდა მხოლოდ ერთ დეპუტატს,⁹⁹⁹ იმავე მუხლით, ოლქებს, რომელთა მოსახლეობის რაოდენობა 100 000 აჭარბებდა, უფლება ჰქონდათ ერთზე მეტი დეპუტატი აერჩიათ პალატაში.¹⁰⁰⁰ მსოფლიო საპარლამენტო კონსტიტუციონალიზმის მცირედი დაკვირვება-ანალიზი ცხადყოფს, რომ კონსტიტუციები პარლამენტის წევრთა სხვადასხვა რაოდენობას განსაზღვრავდნენ, რაც დამოკიდებული იყო, ერთის მხრივ, კონკრეტული ქვეყნის მოსახლეობის სიდიდე-სიმცირეზე და, მეორეს მხრივ, ქვეყნის ტერიტორიულ-ადმინისტრაციულ მოწყობაზე. დასავლეთში დამკვიდრებულ ამ კონსტიტუციურ წესს არ შეიძლება გავლენა არ მოეხდინა საქართველოს კონსტიტუციის პროექტზე.

§ 6.3.5.2. პარლამენტის წევრთა რაოდენობის განსაზღვრა პროექტში და კონსტიტუციური ხელვა ამ საკითხზე

საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის სანიმუშო პროექტის 1-ლ პუნქტში გათვალისწინებული იყო 120 დეპუტატი.¹⁰⁰¹ ამ პუნქტის წყაროდ ავტორს მითითებული აქვს შვეიცარიის კონსტიტუციის 72-76 მუხლები, თუმცა როდესაც ეს პუნქტები შევადარეთ ერთმანეთს, შვეიცარიის ძირითად კანონში საერთოდ არაა კონკრეტული რიცხვი მითითებული პარლამენტართა რაოდენობისა.¹⁰⁰² საკონსტიტუციო კომისიის სანიმუშო პროექტის (პარლამენტი) 1-ი ქვეპუნქტი წინააღმდეგობაში მოდის ამავე პროექტის მე-2 ქვეპუნქტთან, რომლის მიხედვით „*პარლამენტის წევრთა ასარჩევად რესპუბლიკა დაიყოფა საარჩევნო ოლქებად, თანახმად საარჩევნო კანონისა. თითოეულ ოლქს მიეკუთვნოს განსაზღვრული რიცხვი დეპუტატებისა მცხოვრებთა რაოდენობის მიხედვით.*“¹⁰⁰³ თუ ამ პუნქტის საფუძველზე დეპუტატების რაოდენობა ცალკეული ოლქების მოსახლეობის რაოდენობის პროპორციაზე იქნებოდა დამოკიდებული, მაშინ კონსტიტუციაში კონკრეტულად 120 დეპუტატის განსაზღვრა იქნებოდა გაუმართლებელი იქიდან გამომდინარე რომ პროექტში საუბარი არაა თუ რამდენ ოლქად დაიყოფოდა რესპუბლიკა და რამდენი უნდა ყოფილიყო თითოეული ოლქის მოსახლეობის რაოდენობა. სანიმუშო პროექტის მე-2 პუნქტის წყაროდ მითითებულია შვეიცარიის 1874 წლის კონსტიტუცია, თუმცა აქ, 72-ე მუხლში, განმტკიცებულია კონკრეტულად, რომ შვეიცარიის პარლამენტის ერის სათათბირო პალატაში საარჩევნო ოლქს, რომლის მოსახლეობა შეადგენდა 20 000 მცხოვრებლებს, თითო წარმომადგენელი ჰყავდა.¹⁰⁰⁴ უკვე 1920 წელს სდკ-ს მიერ გამოცემულ პროექტში რიცხვი „120“ ამოღებულია¹⁰⁰⁵ და მისი 53-ე მუხლი ზოგადი

⁹⁹⁹ Органический закон о выборах депутатов 30 ноября 1875 года. Съ изменениями, Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, Киевъ; 1905 г. Ст. 42;

¹⁰⁰⁰ იქვე;

¹⁰⁰¹ სანიმუშო პროექტი; იხ. სეა; ფონ. 1836; აღწ; 1; საქ. 420; ფურც. 112-115;

¹⁰⁰² იხ. ШФК; М. 1917 г. Ст. 20-21;

¹⁰⁰³ სანიმუშო პროექტი; იხ. სეა; ფონ. 1836; აღწ; 1; საქ. 420; ფურც. 112-115;

¹⁰⁰⁴ იხ. ШФК; М. 1917 г. Ст. 20-21;

¹⁰⁰⁵ სდკ-ში სრ ფრაქციის მიერ წარმოდგენილი კონსტიტუციის პროექტის 26-27 მუხლების მიხედვით, რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანო – სახალხო საბჭო შესდგება 100 დეპუტატისაგან (მუხლი 26), სახალხო საბჭოს წევრთა ასარჩევად რესპუბლიკა დაყოფილია საარჩევნო ოლქებად (მუხლი 27). სეა, ფონდი 1833, საქმე 728; ფურცელი 97;

პრინციპებით შემოიფარგლება: „პარლამენტის წევრთა ასარჩევად რესპუბლიკა დაყოფილია საარჩევნო ოლქებად თანახმად კანონისა. თითოეულ ოლქს უნდა მიეკუთვნოს განსაზღვრული რიცხვი დეპუტატებისა, მცხოვრებთა რაოდენობისამებრ. არჩევნების დანარჩენ წესრიგს განსაზღვრავს საარჩევნო კანონი.“¹⁰⁰⁶

საკანონმდებლო ორგანოს შემადგენლობის რაოდენობის საკითხზე აზრთა სხვადასხვაობა პროექტზე მუშაობის დროს შეიმჩნეოდა. კომისიაში იყვნენ დეპუტატთა რაოდენობის შემცირების მომხრეები. გიორგი ნანეიშვილი თვლიდა, რომ პარლამენტის ბევრი წევრის შენახვა საქართველოს გაუჭირდებოდა: „პრაქტიკულად ამდენი კაცი საჭირო არ იქნება, რადგანაც ჩვენი ქვეყანა პატარაა.“¹⁰⁰⁷ კომისიამ კამათის შემდეგ დებულებაში 120 კანდიდატი განსაზღვრა. იმავე სხდომაზე კომისიას საქართველოს რესპუბლიკის საარჩევნო ოქლებად დაყოფის საკითხზეც უნდა ემსჯელა, მაგრამ, რატომღაც, კომისიის გადაწყვეტილებით, ეს საკითხი დღის წესრიგიდან მოიხსნა.¹⁰⁰⁸ 1920 წელს ამ საკითხს კომისია ისევ დაუბრუნდა. პროექტის ავტორი რაჟდენ არსენიძე თვლიდა, რომ მომავალში რესპუბლიკის ტერიტორიის გაფართოება გამოიწვევდა ამ რაოდენობის გაზრდას და შესაბამისად უარყოფდა კონკრეტული რიცხვის კონსტიტუციაში დადასტურებას. ამის საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიყვანოთ მის მიერ 14 აპრილს გაკეთებული განცხადება: „ჩვენი ფიქრით პარლამენტის დეპუტატთა რიცხვის ერთხელ და სამუდამოდ განსაზღვრა კონსტიტუციაში დიდი შეცდომა იქნებოდა: პირდაპირ გაუგებრად უნდა ჩაითვალოს ის გარემოება, რომ ამ მუხლში ასეთ განსაზღვრას აქვს ადგილი. თუ გავითვალისწინებთ მომავალში რესპუბლიკის ტერიტორიის მოსალოდნელ გაფართოებას, რაც გამოიწვევს დეპუტატთა რიცხვის გადიდებას, ან მრავალ სხვა მიზეზს, რომელთაც შეუძლიათ ასეთი თუ ისეთი გავლენა მოახდინონ და შეცვალონ ეს რიცხვი, ჩვენ უყოყმანოდ უნდა უარყვით ამ რიცხვის განსაზღვრა და მისი უცვლელობის სამუდამო დადასტურება.“¹⁰⁰⁹ იმავე სხდომაზე კომისიამ მიიღო დადგენილება, სადაც ნათქვამი იყო: „არ იქნეს განსაზღვრული დეპუტატთა რიცხვი და ციფრი „120“ ამოიშალოს.“¹⁰¹⁰ ეს დადგენილება აისახა კომისიის 1920 წელს გამოცემულ პროექტში, სადაც კონკრეტული რაოდენობა დეპუტატებისა არ გვხვდება.¹⁰¹¹ პირველ კონსტიტუციაში პარლამენტის წევრთა არც რაოდენობაა დაფიქსირებული და არც რესპუბლიკის დაყოფაა გათვალისწინებული საარჩევნო ოლქებად მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით, რაც, ჩვენის აზრით, გამოწვეული იყო, ალბათ, კონსტიტუციის პროექტის ნაჩქარევი დამტკიცებით. ამ საკითხს კონსტიტუცია ღიად ტოვებს. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ამ საკითხში კონსტიტუციამდე ჰქონდა საკანონმდებლო გამოცდილება. საქართველოს ეროვნული საბჭოს 1918 წლის 22 ნოემბრის „დამფუძნებელი კრების არჩევნების“ დებულების მე-2 პუნქტის მიხედვით „დამფუძნებელი კრების

¹⁰⁰⁶ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფილისი, 1920 წ. მაისი; გვ. 18;

¹⁰⁰⁷ სკ-ს სხდომის ჟურნალი, 1919 წ.; 28 თებერვალი; იხ. სეა; ფონ. 1836; საქ. 46; ფურც. 12;

¹⁰⁰⁸ იქვე; გვ. 13;

¹⁰⁰⁹ სკ-ს 1920 წ.; 14 აპრილის სხდომა, პარლამენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების გადასინჯვა; სეა; ფონ. 1833; საქ. 181; ფურც. 200;

¹⁰¹⁰ იქვე;

¹⁰¹¹ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფ. 1920 წ. მაისი; გვ. 18;

*წევრთა რიცხვი უნდა იყოს 130. არჩევნებზე ხმის მისაცემად რესპუბლიკა დაიყოფა საარჩევნო უბნებად.*¹⁰¹²

შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუციის პროექტის ავტორები ქვეყნის მომავალი ადმინისტრაციული მოწყობიდან გამომდინარე მსჯელონდნენ და იმედებს სახელმწიფოს ტერიტორიის გაფართოებაზე ან მოსახლეობის ზრდაზე ამყარებდნენ, რაც გამოიწვევდა დეპუტატთა რიცხვის გამრავლებას მომავალში. სწორედ ეს იყო ერთერთი მიზეზი იმისა, რომ კომისიამ უარყო კონსტიტუციის პროექტში დეპუტატების რაოდენობის საკანონმდებლო განმტკიცება. მაგრამ, ჩვენის აზრით, კონსტიტუციას მაინც უნდა დაეცოვებინა რესპუბლიკის დაყოფა საარჩევნო ოლქებად მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით, ვინაიდან, ვფიქრობთ, ამით საშუალება არ მიეცემოდა პოლიტიკურ პარტიებს ან წამყვან პოლიტიკურ ძალებს თვითნებურად შეემცირებინათ ან გაზარდათ პარლამენტის წევრთა რაოდენობა თავიანთი ინტერესებიდან გამომდინარე. გარდა ამისა, პირველმა კონსტიტუციამ დაამკვიდრა წმინდა პარტიული არჩევნები, პროპორციული სისტემა, რაც გულისხმობს იმას, რომ მოსახლეობა პარლამენტში აირჩევდა დეპუტატებს მხოლოდ პარტიული სიების მიხედვით. მსგავსი მოდელი არცერთ ევროპულ კონსტიტუციებში არ გვხვდება, ყველა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულს უფლება ჰქონდა თავისი წარმომადგენელი აერჩია საკანონმდებლო ორგანოში (მაგალითად, შვეიცარია, ბელგია, საფრანგეთი, გერმანია, ჩეხოსლოვაკია და სხვა). კომისიაში პირდაპირ მოითხოვდნენ, რომ მოსახლეობას თავისი უშუალო წარმომადგენელი ჰყოლოდა პარლამენტში. ამ სისტემას იცავდა კომისიის თავმჯდომარე რაჟდენ არსენიძე. იგი აღნიშნავდა: „*მრავალ ოლქიანობის დროს შემდეგი უპირატესობანი იქნება: კანდიდატებად დაასახელებენ ადგილობრივ ცნობილ ხალხს, გაადვილდება პროპაგანდის გაწევა, არჩევნებიც, ამომრჩეველი დაახლოებულია ამორჩეულთან, პატარა საარჩევნო ერთეულებისათვის უფრო ადვილია საარჩევნო საქმის წარმოება. წმინდა პარტიული არჩევნები არ ივარგებს, სხვადასხვა კუთხეს თავისი წარმომადგენელი ეყოლება,- პროპორციულიც იქნება ეს წარმომადგენლობა. ამით ბევრი უხერხულობა აგვცდება და მეტი კავშირიც ექნება განაპირა მხარეებს ცენტრთან. ასეთი წესი უმჯობესია სახელმწიფო ინტერესებისათვის.*“¹⁰¹³

საქართველოს პირველი კონსტიტუცია პირველ რესპუბლიკაში მიღებული პრინციპის ერთგული დარჩა. დამფუძნებელი კრების არჩევნების შესახებ დებულების მე-2 პუნქტის ძალით, დამფუძნებელი კრების არჩევნებისათვის იქმნება ერთი საარჩევნო ოლქი.¹⁰¹⁴

§. 6.4. სადეპუტატო ინდემნიტეტი

ის მუხლი, რომელიც კონსტიტუციაში სადეპუტატო ინდემნიტეტს განსაზღვრავს, აბსოლიტურად დემოკრატიულია და ამ სფეროში ევროპული საპარლამენტო კონსტიტუციონალიზმის ერთერთ ძირითად პრინციპს სრულად შეესაბამება. სადეპუტატო ინდემნიტეტი გულისხმობს ერთის მხრივ, *დეპუტატის მიერ აზრის გამოხატვისა და ფაქტების*

¹⁰¹² სეს 1918 წლის 22 ნოემბრის დებულება “დამფუძნებელი კრების არჩევნების” შესახებ, იხ. სდრსაკ (1918-1921); 1990 წელი; გვ. 84;

¹⁰¹³ სკ-ს სხდომის უკრნალი, 1919 წ.; 28 თებერვალი; სკა; ფონ. 1836; საქ. 46; ფურც. 15;

¹⁰¹⁴ იხ. სდრსაკ (1918-1921); თბ. 1990 წ.; გვ. 84;

შენახვის უფლებას და, მეორეს მხრივ, მისთვის სადეპუტატო საპარლამენტო უფლებამოსილების განხორციელებისათვის კონსტიტუციური გარანტიების დადგენას.

§ 6.4.1. აზრის გამოხატვის თავისუფლება

პირველი კონსტიტუცია იძლევა თავისუფლების გარანტიას დეპუტატებისათვის, რომ მათ მიერ მოვალეობათა შესრულების პროცესში გამოთქმული მოსაზრება არ შეიძლება პასუხისმგებლობაში მიცემის საფუძველი ყოფილიყო. პირველი კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის მე-12 პუნქტი ეხება ინდემნიტეტს: *“არ შეიძლება პარლამენტის წევრის პასუხისმგებლობაში მიცემა იმ აზრის ანდა შეხედულებისათვის, რომელსაც იგი გამოსთქვამს თავისი მოვალეობის დროს.”*¹⁰¹⁵ სანიმუშო პროექტის ავტორს ამ დებულების შემუშავების პროცესში, როგორც საარქივო მასალებიდან ჩანს, ბელგიის კონსტიტუციის 44-ე მუხლით უხელმძღვანელია. აღნიშნული მუხლის მიხედვით, *“არცერთი პალატის არცერთი წევრი არ შეიძლება იდევნებოდეს და ექვემდებარებოდეს ძიებას თავისი მოსაზრებებისა და გამონათქვამებისათვის საკუთარი უფლება-მოვალეობების შესრულების პერიოდში.”*¹⁰¹⁶ თუმცა ქართულ ვარიანტში, ბელგიურისაგან განსხვავებით, არ გვხვდება სიტყვა *“იდევნებოდეს.”* საფრანგეთის კონსტიტუციური კანონის მე-13 მუხლის მიხედვით, *“არცერთი პალატის არცერთი წევრი არ უნდა იდევნებოდეს და იძებნებოდეს თავისი მოვალეობის შესრულების დროს – მოსაზრებებისა და არჩევანის გამო.”*¹⁰¹⁷ გერმანიის კონსტიტუციის 36-ე მუხლიც მკაფიოდ მიუთითებს რაიხსტაგის ან ლანდტაგის წევრის ინდემნიტეტზე.¹⁰¹⁸ ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის 23-ე მუხლი განამტკიცებს სადეპუტატო ინდემნიტეტს, სადაც ნათქვამია: *“სახალხო კრების წევრი პასუხისმგებლობაში არ მიეცემა პალატაში ან მის კომისიაში მოვალეობის ასრულების დროს ნათქვამი სიტყვებისათვის. ის პასუხს აგებს მხოლოდ თავისი პალატის წინაშე დისციპლინარული წესით.”*¹⁰¹⁹ სადეპუტატო ინდემნიტეტის განსაზღვრის მხრივ გამონაკლისია შვეიცარიის კონსტიტუცია, სადაც ეს პრინციპი საერთოდ არ გვხვდება. საქართველოს დამფუძნებელ კრებაში სოციალისტ-რევოლუციონერთა მიერ წარდგენილი კონსტიტუციის პროექტის 28-ე მუხლი¹⁰²⁰ იმეორებს საკონსტიტუციო კომისიის პროექტის 55-ე მუხლის დებულებას¹⁰²¹ საპარლამენტო ინდემნიტეტის შესახებ. პირველ კონსტიტუციაში პარლამენტის წევრის თავისუფალი აზრის გამოხატვის კონსტიტუციური უფლებამოსილება დადასტურებულია 48-ე მუხლში,¹⁰²² მანამდე კი, სადეპუტატო ინდემნიტეტის ეს პრინციპი დაცული იყო საქართველოს

¹⁰¹⁵ სანიმუშო პროექტი; იხ. სეა; ფონ. 1836; აღწ; 1; საქ. 420; ფურც. 112-115;

¹⁰¹⁶ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, КБС, том II, М. 1936 г. Ст. 479;

¹⁰¹⁷ Конституционный закон о взаимных отношениях властей 16 июля 1875 года, Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, Киев; 1905 г. Ст. 34;

¹⁰¹⁸ Fassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919. Leipzig. 1919; გვ. 14; ასევე იხ. გერმანიის 1919 წლის 11 აგვისტოს კონსტიტუცია, 1920 წელი; თბ; გვ. 16;

¹⁰¹⁹ La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, გვ. 26; ასევე იხ. ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1920 წელი; თბ; გვ. 21;

¹⁰²⁰ კონსტიტუციის პროექტი; იხ. სეა; ფონ. 1833; საქ. 728; ფურც. 97;

¹⁰²¹ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფ. 1920 წ. მაისი; გვ. 18;

¹⁰²² საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 15;

დამფუძნებელი კრების 1919 წლის დეკრეტის მე-2 მუხლით.¹⁰²³ პირველ კონსტიტუციაში აღნიშნული პრინციპის დეკლარირება განპირობებული იყო მაშინდელი პოლიტიკური სპექტრის ერთსულოვანი კონცეპტუალური ხედვით. მათი აზრით, თავისუფალი აზრის გამოხატვის უფლება ყველგან იყო მიღებული და საკონსტიტუციო კომისიაც პოზიტიურად უნდა მიდგომოდა ამ საკითხს. ეროვნულ-დემოკრატებიც მართებულად მიიხნეოდნენ მის განსაზღვრას კონსტიტუციაში. გიორგი გვაზავა წერდა: *“მას უნდა ჰქონდეს სრული და შეუზღუდველი უფლება გამოსთქვას თავისი აზრი და შეხედულება ისე, როგორც მას უნდა... ამ უფლებას ვერავინ შეზღუდავს, გარდა პარლამენტისა.”*¹⁰²⁴ დეპუტატის ამგვარ უფლებას საკონსტიტუციო კომისია *“დეპუტატის უპასუხისმგებლო პრივილეგიას უწოდებდა.”*¹⁰²⁵ საკონსტიტუციო კომისიის ზოგად-კონცეპტუალური ხედვის მიხედვით, დეპუტატი არ შეიძლება პასუხისმგებლობაში იყოს მიცემული ან დასჯილი სიტყვის წარმოთქმისათვის, თუნდაც დეპუტატის ეს ქმედება ყოფილიყო მოწოდება აჯანყებისაკენ, ან შეურაცხმყოფელი კერძო პირის ან სხვა დეპუტატისათვის.¹⁰²⁶ მათი აზრით, ასეთი პრივილეგია არ ვრცელდება კერძო პირებზე. საკონსტიტუციო კომისია ერთმანეთისაგან განასახეავებდა, ერთის მხრივ, *“უპასუხისმგებლობის პრივილეგიას,”* და, მეორეს მხრივ, *“დეპუტატის ხელშეუხებლობას,”* ვინაიდან *“ეს ორი პრივილეგია სხვა და სხვა მნიშვნელობისაა და შექმნილია ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად, მაგრამ ორივე, ე. ი. უპასუხისმგებლობის და ხელშეუხებლობის პრივილეგიები ერთმანეთს ავსებენ და ემსახურებიან ერთსა და იმავე მიზანს. ორივე საშუალებით კანონმდებელი ცდილობს დეპუტატი ისეთ პირობებში ჩააყენოს, რომ მას შეეძლოს სრულად თავისუფლად შეასრულოს ის მოვალეობა, რომელიც მას დაკისრებული აქვს, როგორც ხალხის წარმომადგენელს.”*¹⁰²⁷ თუმცა საკონსტიტუციო კომისიის კონცეპტუალური ხედვა ასეთი იყო: *უპასუხისმგებლობით დეპუტატი მხოლოდ ორ შემთხვევაში ისარგებლებდა: თუ მისი მოქმედება დეპუტატის მოვალეობას შეადგენდა, ანუ თუ იგი სარგებლობდა სიტყვის წარმოთქმით, განცხადების შეტანით და სხვა, მეორე, თუ დეპუტატი, ამ მოვალეობათა განხორციელების დროს პარლამენტში იყო.* კომისია თვლიდა, რომ აღნიშნული ორი პირობის გარეშე დეპუტატი ვერ ისარგებლებდა *“უპასუხისმგებლობის პრივილეგიით.”* პარლამენტს გარეთ წარმოთქმული სიტყვებისათვის შეიძლებოდა დეპუტატის დასჯა, მაგრამ მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ პარლამენტი ამის ნებას დართავდა სამართალდამცავ ორგანოებს. საკონსტიტუციო კომისიის თეზისებში ვკითხულობთ: *“სად არის ის ხაზი, რომელიც დეპუტატის მოვალეობას აშორებს იმ სფეროს, რომელიც არ შეადგენს დეპუტატის მოვალეობას. მეტისმეტად არამიზანშეწონილი იქნებოდა ჩამოთვლა ყველა იმ ობიექტისა, რომლის შესახებ მსჯელობა შეადგენს დეპუტატის მოვალეობას. ჩვენ ვამბობთ, რომ დეპუტატის მოღვაწეობა პარლამენტის გარეთ სრულიადაც არ იფარგლება უპასუხისმგებლობით. მაშასადამე*

¹⁰²³ იხ. 1919 წლის 9 მაისის დეკრეტი “დამფუძნებელი კრების წევრთა შეუვალობისა”, სდრსაკ (1918-1921); თბ; გვ. 267;

¹⁰²⁴ გვაზავა გ. დასახ. ნაშრ. ტფილისი, 1920 წელი; გვ. 30;

¹⁰²⁵ პროექტის თეზისები, “პარლამენტი,” სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქ; 181; ფურც. 51;

¹⁰²⁶ იქვე;

¹⁰²⁷ იქვე;

კანონი მოითხოვს მოვალეობის შესრულებას თვით პარლამენტში. როცა დეპუტატი ამბობს სიტყვას, ან რეპლიკას პარლამენტში, როცა მას შეაქვს შეკითხვა ან კითხვა, ან და კომისიაში ლაპარაკობს და სხვა, ეს მის მოვალეობას შეადგენს და ყველა ზემოაღნიშნული ფარავს დეპუტატის უპასუხისმგებლობის პრივილეგიას.”¹⁰²⁸ საკონსტიტუციო კომისიის კონცეპტუალური დოქტრინის მიხედვით, “უპასუხისმგებლობის პრივილეგიით” უნდა ესარგებლა მხოლოდ დეპუტატს და არა მთლიანად პარლამენტს. “პარლამენტის პრივილეგია, რომ იყოს, მაშინ იგი იმ კერძო პირებზეც გავრცელდებოდა, რომელნიც გარედან არიან მოწვეულნი კომისიაში სამუშაოდ, ან პრეზიდენტმა დაიბარა თავისთან და სხვა.”¹⁰²⁹ საკონსტიტუციო კომისიამ გაიზიარა ევროპის ქვეყნებში მიღებული “უპასუხისმგებლობის პრივილეგია,” როგორც დეპუტატის შეუვალობის ერთერთი მნიშვნელოვანი გარანტი.¹⁰³⁰ თუმცა უნდა ითქვას, რომ საქართველოს კონსტიტუციის ეს მუხლი ბუნდოვანია და უშუალოდ არაფერს ამბობს იმაზე, თუ რა შემთხვევაში თავისუფლდებოდა დეპუტატი პასუხისმგებლობისაგან: პარლამენტში თუ მის გარეთ გამოხატული აზრისათვის. საქართველოს კონსტიტუციისაგან განსხვავებით, ჩეხოსლოვაკიის ძირითადი კანონი პირდაპირ მიუთითებს, რომ პალატაში ან კომისიაში სიტყვის თავისუფლება გარანტირებულია და იგი არ ისჯება.

§ 6.4.2. ჩვენებაზე უარის თქმის უფლება

კონსტიტუცია დეპუტატის ინდემნიტეტის კიდევ ერთ ფორმას, ჩვენებაზე უარის თქმას განამტკიცებს. საქართველოს კონსტიტუციის 49-ე მუხლი კი განსაზღვრავს დეპუტატის უფლებამოსილებას სიცოცხლის ბოლომდე საჯარო არ გახადოს ის ინფორმაცია, რომელიც მას გაანდევს სადეპუტატო უფლებამოსილების განხორციელების პერიოდში და არცერთ ორგანოს არ მისცეს ჩვენა მათ შესახებ. ეს კონსტიტუციური პრინციპი საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შედგენილ სანიმუშო პროექტში არ გვხვდება.¹⁰³¹ ამგვარი უფლება არც ბელგიის და არც შვეიცარიის კონსტიტუციებით არცერთ დეპუტატს არ ჰქონია. საკონსტიტუციო კომისია, როგორც შედარებითი ანალიზიდან ნათლად ჩანს, გერმანიის და ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციებით ხელმძღვანელობდა. საკონსტიტუციო კომისიის პროექტის 56-ე მუხლში მთლიანად გაზიარებულია ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის 46-ე მუხლის ძირითადი შინაარსი. პროექტში ვკითხულობთ: “პარლამენტის წევრს უფლება აქვს ჩვენება არ მისცეს იმ ფაქტების გამო, რომელიც მას გაანდევს, როგორც დეპუტატს; ეს უფლება არ ეკარგება მას მაშინაც, როცა დეპუტატად აღარ ითვლება (მუხლი 56-ე).”¹⁰³² ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის ქართული თარგმანის 26-ე მუხლი გახლავთ პროექტის 56-ე მუხლის ძირითადი წყარო, სადაც ნათქვამია: “თვითეული პალატის წევრს აქვს უფლება ჩვენება არ მისცეს იმ ფაქტების გამო, რომელიც

¹⁰²⁸ პროექტის თეზისები, “პარლამენტი,” სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქ; 181; ფურცელი 52;
¹⁰²⁹ იქვე;
¹⁰³⁰ იხ. პორტუგალიის 1911 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 7, 15-18 მუხლები; ხელმისაწვდომია: ხელმისაწვდომია: http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direitoConst_1911.pdf;
¹⁰³¹ სანიმუშო პროექტი; იხ. სეა; ფონ. 1836; აღწ; 1; საქ. 420; ფურც. 112-115;
¹⁰³² საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფილისი, 1920 წ. მაისი; გვ. 19;

მას, როგორც დეპუტატს, გაანდევს. ამის უფლება აქვს მაშინაც, როცა დეპუტატად აღარ ითვლება.”¹⁰³³ მსგავსი შინაარსია ჩადებული გერმანიის კონსტიტუციის 38-ე მუხლში.¹⁰³⁴ საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის 26-ე მუხლის შინაარსი უცვლელად დარჩა.¹⁰³⁵

§ 6.4.3. მატერიალურ-საშინაოს ხასიათის გარანტიები

სადეპუტატო ინდემნიტეტთან მჭიდროდაა დაკავშირებული პირველი კონსტიტუციის 50-ე მუხლი, რომელიც ითვალისწინებს პარლამენტის წევრების ხელფასებით უზრუნველყოფას.¹⁰³⁶ ამ დებულების განსაზღვრის დროს საკონსტიტუციო კომისია შვეიცარიის კონსტიტუციის 79-ე მუხლით ხელმძღვანელობდა,¹⁰³⁷ რომლის თანახმად, “ნაციონალური საბჭოს წევრები გასამრჯელოს ფედერალური ბიუჯეტიდან მიიღებენ.”¹⁰³⁸ ხელფასებით დეპუტატების უზრუნველყოფას ეხება საკონსტიტუციო კომისიის პროექტის 57-ე მუხლი.¹⁰³⁹ კომისიის კონცეპტუალური ხედვა ამ საკითხზე მნიშვნელოვანია. მათი შეხედულებით, დეპუტატს უნდა მისცემოდა სრული ფინანსური შესაძლებლობა სადეპუტატო უფლებამოსილების განსახორციელებლად. საკონსტიტუციო კომისიის კონცეფციის მიხედვით, ამგვარი პრინციპის კონსტიტუციაში ასახვა განპირობებული იყო თავად დემოკრატიული წყობილების ბუნებიდან, რომ ღარიბი სოციალური ფენის წარმომადგენლებს მისცემოდა საშუალება აქტიური მონაწილეობა მიეღო პარლამენტის მუშაობაში.¹⁰⁴⁰ დეპუტატის მსგავსი კონსტიტუციური პრივილეგია გარანტირებული იყო პირველ რესპუბლიკაში და სპეციალური საკანონმდებლო ნორმატიული აქტიც კი იყო მიღებული.¹⁰⁴¹ ასევე, მათთვის დადგინდა რკინისგზით

¹⁰³³ La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, გვ. 26; ასევე იხ. ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1920 წელი; თბ; გვ. 21;

¹⁰³⁴ Fassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919. Leipzig. 1919; გვ. 14; ასევე იხ. გერმანიის 1919 წლის 11 აგვისტოს კონსტიტუცია, 1920 წელი; თბ; გვ. 16;

¹⁰³⁵ საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 15;

¹⁰³⁶ იქვე; გვ. 16;

¹⁰³⁷ სანიმუშო პროექტი; იხ. სეა; ფონ. 1836; აღწ; 1; საქ. 420; ფურც. 112-115;

¹⁰³⁸ იხ. ШФК; М. 1917 г. Ст. 21; იხ. ასევე შვეიცარიის 1874 წლის 29 მაისის კონსტიტუცია ქართულ ენაზე, შვეიცარიის ძირითადი კანონები, თბ; 1906 წ; გვ. 66;

¹⁰³⁹ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფილისი, 1920 წ. მაისი; გვ. 19;

¹⁰⁴⁰ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა; ფონ. 1833; აღწ. 1; საქ. 181; ფურც. 53;

¹⁰⁴¹ იხ. “დამფუძნებელი კრების წევრობისა და მოხელეობის შეუთავსებლობისა და წევრთა გასამრჯელოსი,” მიღებული დამფუძნებელი კრების მიერ 1919 წლის 4 აპრილს. ამ დებულების მე-3 ქვეპუნქტი დეპუტატს უზრუნველყოფდა ყოველთვიურად მათ სახელფასო ანაზღაურებას 1500 მანეთით (იხ. სდრსაკ (1981-1921); 1990 წ; გვ. 237; თუმცა პირველ რესპუბლიკაში ზრუნვა დეპუტატების სოციალური დონის გასაუმჯობესებლად სახელმწიფოებრივი ცხოვრების ერთერთი მნიშვნელოვანი ტენდენცია იყო. დამფუძნებელმა კრებამ 1919 წლის 3 ივლისს მიიღო სპეციალური დეკრეტი “დამფუძნებელი კრების წევრთა გასამრჯელოსი გადიდებისა,” სადაც ნათქვამი იყო: “საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ ამა 1919 წლის 4 აპრილს მიღებული კანონის მე-3 მუხლით (კმგკ; № 6; კან; მე-42) განსაზღვრული გასამრჯელო დამფუძნებელი კრების წევრისა 1500 მანეთი თვიურად ამა 1919 წლის 1 ივნისიდან გადიდებულ იქნეს 2500 მანეთამდე.” იხ. კმგკ; 1919 წლის 3 ივლისი; № 0; პირველი ნაწილი; გვ. 158; კომისიაში კამათი გამოუწვევია გასამრჯელოს ოდენობას. ერთნი მოითხოვდნენ, რომ ოდენობა გასამრჯელოსი ყოფილიყო 1500, ხოლო მეორენი 2000 ან 3000 ათასი. თუმცა კომისიამ ეს უკანასკნელი შემოთავაზება უარყო იმ საფუძველით,

უფასოდ მიმოსვლის უფლება.¹⁰⁴² ევროპის კონსტიტუციათა უმრავლესობა განამტკიცებს დეპუტატების სათანადო ანაზღაურების კონსტიტუციურ პირობებს.¹⁰⁴³ დეპუტატებისათვის ჯამაგირის გადახდის ინსტიტუტი შემოღებულ იქნა ამერიკის შეერთებულ შტატებში. კონსტიტუციის მამები იმთავითვე წინ აღუდგნენ ინგლისურ მოდელს, როდესაც ანაზღაურებას ექვემდებარებოდა მხოლოდ დეპუტატების სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით გაწეული ხარჯები. ამერიკაში ჯამაგირის შემოღებისა და მოქმედების გარკვეული წესები მოქმედებდა. ქვეყნის საბიუჯეტო ინტერესებიდან გამომდინარე ზოგიერთ შტატში აკრძალული იყო ხელფასების გადიდება ან შემცირება (მაგალითად, ბენი, ოგაიო, ინდიანა, იოვა, დელავერი და სხვა). ოთხ შტატში საერთოდ აკრძალული იყო ჯამაგირის მომატება (პენსილვანია, ვირჯინია, არკანზასი, ნევადა). ამერიკის ორ შტატში არ შეიძლებოდა ჯამაგირის შეცვლა ჩვეულებრივი კანონით (მოეტანა, ტეხასი). იგივე პრინციპი მოქმედებდა კუბაში (კონსტიტუციის 52 მუხლი), პანამაში (კონსტიტუციის 61 მუხლი), სალვადორში (17 და 19 მუხლები), ვენესუელაში (მუხლი 45), მექსიკაში (მუხლი 120), კოლუმბიასა (მუხლი 112) და ბრაზილიაში. გარდა ამისა, აღნიშნულ შტატებში და ქვეყნებში არ შეიძლებოდა ჯამაგირზე (subsidio) უარის თქმა.¹⁰⁴⁴

§. 6.5. სადეპუტატო იმუნიტეტი

პარლამენტის წევრის სტატუსთან პირდაპირ კავშირშია მისი სადეპუტატო პრივილეგიის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური ფორმა “სადეპუტატო იმუნიტეტი ანუ ხელშეუხლებლობა,” რომელსაც

რომ ქვეყანა იმყოფებოდა ფინანსური კრიზისის პირობებში და სახელმწიფო ვერ გასცემდა გაზრდილ ჯამაგირს საჯარო მოხელეთათვის (სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ; მე-6 სხდომა, გვ. 8);

¹⁰⁴² იხ. დეკრეტი “დამფუძნებელი კრების წევრებისათვის რესპუბლიკის რკინის გზით უფასოდ მიმოსვლის მიცემისა” (გაზეთი “სრ.” 1920 წლის 20 აპრილი); დასავლეთ ევროპაში კონსტიტუციურ დონეზე ეს საკითხები მოწესრიგებული იყო. გერმანიის 1919 წლის კონსტიტუციის 40-ე მუხლი განამტკიცებს რაისსტაგის წევრებისათვის უფასო მიმოსვლის უფლებამოსილებას (იხ. FDR For 11 August 1919. Leipzig. 1919; გვ. 15); ამ საკითხზე სდკ-ს 1920 წლის 8 აპრილის სხდომაზე წარმოდგენილ იქნა დეკრეტის პროექტი განსახილველად. მოხსენებით გამოვიდა სოციალ-დემოკრატების წარმომადგენლები, რომლებმაც ისაუბრეს დეკრეტის მიღების აუცილებლობაზე: „ეს დეკრეტი გულისხმობს, რომ დამფუძნებელი კრების წევრებს გაუადვილდეთ მიმოსვლა, რომ ამით დამფუძნებელი კრების წევრები თავის ამომრჩეველებთან დაკავშირებულნი იყვნენ. ეს არის მთავარი აზრი ამ დეკრეტისა.“ დეკრეტი მიღებულ იქნა იმავე დღეს. პირველ მუხლში ვკითხულობთ: „დამფუძნებელი კრების წევრთ მიეცეთ რესპუბლიკის რკინის გზის წლიური უფასო სახელობითი ბილეთი.“ (იხ. სდკ, სტ. ანგარიშები, 1920 წ; მე-2 სესია, მე-9 სხდომა, გვ. 8);

¹⁰⁴³ იხ. ჩეხოსლოვაკიის 1920 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 27 (CRT, Prague, 1920, გვ. 27; შვეიცარიის 1874 წლის კონსტიტუციის 79-ე და 83-ე მუხლები (ШФК; М. 1917 г. Ст. 20-21-22); ბელგიის 1831 წლის კონსტიტუციის 52-ე და 57-ე მუხ. (Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, КБС, том II, Мж 1936 г. Ст. 480-483);

¹⁰⁴⁴ იულიუს ჰაჩეკი, დასახ. ნაშრ. (III არჩეულის უფლება); გაზეთი “სრ.” 1919 წელი, 23 ოქტომბერი; ამის შესახებ იხ. დელავერის 1776 წლის კონსტიტუცია; ხელმისაწვდომია: [http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_Delaware_\(1776\);](http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_Delaware_(1776);) ინდიანას 1851 წლის კონსტიტუცია; ხელმისაწვდომია: http://en.wikisource.org/wiki/Indiana_Constitution_of_1851; იხ. ოჰაიოს 1802 წლის კონსტიტუცია; ხელმისაწვდომია: http://en.wikisource.org/wiki/Ohio_Constitution_of_1802;

ფესვები შორეულ წარსულში აქვს გადგმული. კონსტიტუციაში ამ დებულების განსაზღვრის დროს გამოყენებული იყო საქართველოს პირველი რესპუბლიკის ორ წლიანი გამოცდილება დამფუძნებელი კრების წევრთა ხელშეუხლებლობის შესახებ. ამ საკითხით საკონსტიტუციო კომისიის დაინტერესება ლოგიკური იყო, ვინაიდან შეუვალობის ინსტიტუტის მოწესრიგება კონსტიტუციათა ერთერთი ტრადიციული ფუნქციაა.

§ 6.5.1. კონსტიტუციამდელი გამოცდილება

დამფუძნებელი კრების 1919 წლის რეგლამენტში განმტკიცებული არ იყო დეპუტატის სამართლებრივი იმუნიტეტი. შვეიცარიის კონსტიტუციაში დეპუტატის იმუნიტეტზე საერთოდ საუბარი არ არის. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო კომისია არამხოლოდ კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობდა, არამედ პარალელურად ქმნიდა სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტების პროექტსაც, რამაც განაპირობა კომისიის მუშაობის დაგვიანება კონსტიტუციის პროექტის საბოლოო მისაღებად. მან დაამუშავა დეკრეტი *“დამფუძნებელი კრების წევრთა შეუვალობისა,”*¹⁰⁴⁵ რომელიც ითვალისწინებდა დეპუტატის სამართლებრივ დაცვას.¹⁰⁴⁶ დისკუსიისა და მსჯელობის დროს გამოიკვეთა მრავალი კონცეპტუალური პოზიცია დეკრეტში წარმოდგენილი მუხლების მიმართ. საკონსტიტუციო კომისიის წევრი რაჟდენ არსენიძე მიიჩნევდა, რომ საკანონმდებლო დაწესებულების წევრი განსხვავდება თავისი ხელშეუხლებლობით დანარჩენი მოქალაქეებისაგან. ამ დეკრეტის მიღება განაპირობა ორმა ფაქტორმა; პირველი ის, რომ კანონმდებელი მეტი ნდობითა და ავტორიტეტით ყოფილიყო აღჭურვილი და მეორე, თვითონ კანონმდებელს მისცემოდა საშუალება თავისი ფუნქციები პირნათლად აღესრულებინა.¹⁰⁴⁷ აღნიშნულ სხდომაზე დეკრეტი განიხილეს ზოგადად და მუხლობრივად. პირველი მუხლი უცვლელად იქნა მიღებული. მასში ნათქვამია: *“დამფუძნებელი კრების წევრი ხელშეუხლებელია.”*¹⁰⁴⁸ ასევე, უცვლელად იქნა მიღებული დეკრეტის მე-3 მუხლი, სადაც საუბარია დეპუტატის პირად ან ბინის ჩხრეკაზე, რომლის უფლება არც ადმინისტრაციას, სასამართლოს და არც სხვა თანამდებობის პირს არ ჰქონდა. სხდომაზე კამათი გამოიწვია დეკრეტის მე-4 მუხლმა, სადაც საუბარია იმ უფლებამოსილ სუბიექტებზე, რომლებიც გასცემდნენ ბინის ჩხრეკის თაობაზე ნებართვას. მუხლი ასე იყო ჩამოყალიბებული: *“დამფუძნებელი კრების წევრის გაჩხრეკა შეიძლება სასამართლოს დადგენილებით, ანდა დამფუძნებელი კრების ნებართვით.”*¹⁰⁴⁹ ამ მუხლის თაობაზე შენიშვნები წარმოადგინეს: *“სოციალ-დემოკრატიული ფრაქცია ფიქრობს, რომ ასეთი უფლება არ უნდა ჰქონდეს სასამართლოს. ან კიდევაც, რომ დაადგინოს გაჩხრეკა, უნდა ჰქონდეს დამფუძნებელი კრების ნებართვაც დადგენილების სისრულეში მოსაყვანად. ამიტომ სდფ წინადადებას*

¹⁰⁴⁵ კმბკ, 1919 წელი; 10 ივნისი; № 8; პირველი ნაწილი; გვ. 120
¹⁰⁴⁶ დეკრეტის პროექტი 1919 წლის 6 მაისს განიხილეს დამფუძნებელი კრების სხდომაზე; იხ. სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-13 სხდომა, გვ. 35
¹⁰⁴⁷ იქვე;
¹⁰⁴⁸ სდრსაკ (1918-1921); 1990 წ.; თბ; გვ. 267;
¹⁰⁴⁹ სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-13 სხდომა, გვ. 18;

იძლევა—კავშირი “ანდა” შეიცვალოს მეორე კავშირით “და,” ისე რომ ეს მუხლი მიღებული იყოს შემდეგი სახით: დამფუძნებელი კრების წევრის ბინა შეიძლება გაჩხრეკილ იქნეს მხოლოდ სათანადო სასამართლოს დადგენილებით და დამფუძნებელი კრების ნებართვით.”¹⁰⁵⁰ კრებამ ეს შენიშვნა უცვლელად მიიღო, რაც დადასტურებულია კიდევაც დეკრეტის მე-4 მუხლში.¹⁰⁵¹

დეკრეტის მე-5 მუხლით, დამფუძნებელი კრების წევრის დაპატიმრება და პასუხისგებაში მიცემა მხოლოდ კრების დადგენილების შემდეგ შეიძლებოდა. კომისიაში კამათი გამოიწვია მეხუთე მუხლის შენიშვნამ, რომლის თანახმად, “უკეთეს დამფუძნებელი კრების წევრს დანაშაულის ჩადენის დროს მოასწრეს-შეიძლება იგი დაპატიმრებულ იქნეს, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს კრებას.”¹⁰⁵² სოციალ-დემოკრატებიდან მოითხოვდნენ, რომ სიტყვა “დანაშაულს” დამატებოდა “მძიმე,” ვინაიდან, დანაშაული ზოგჯერ შეიძლება უმნიშვნელო ყოფილიყო.¹⁰⁵³ ამ შესწორების წინააღმდეგ გამოვიდა კომისიის თავმჯდომარე რაუდენ არსებიძე: „მე ამ შესწორების წინააღმდეგი ვარ, იმიტომ რომ იურიდიული ცნება „მძიმე და მცირე“ განსაზღვრული ცნებაა. მცირე დანაშაულისათვის, ჩვეულებრივ არ იჭერენ და დამნაშავე ექვემდებარება მომრიგებელ მოსამართლეს. დანაშაული არის ისეთი მოქმედება, რომელიც უმეტეს წილად ექვემდებარება სისხლის სასამართლოს, საოლქო სასამართლოს. მძიმე დანაშაული არის ისეთი, რომლისთვისაც დამნაშავეს სასტიკი სასჯელი მოეღოს. იურიდიულად ეს გარკვეული სიტყვაა, მაგრამ ამ სიტყვის “მძიმეს” ჩაწერა უნდათ აქ, ალბათ იმისთვის, რომ უბრალო მოქალაქეებმაც გაიგონ, რომ თუ მაგარი დანაშაული არ ჩაიდინა, ისე ხელი არ მოეკიდება დეპუტატს.”¹⁰⁵⁴ საბოლოოდ კანონმდებელმა დატოვა დეკრეტში სიტყვა “მძიმე.” “მძიმე დანაშაული” გამოყენებულია აშშ-ს კონსტიტუციის პირველი მუხლის მეექვსე ნაწილში. მხოლოდ სიტყვა “დანაშაულია” გამოყენებული გერმანიის კონსტიტუციის 37-ე მუხლში.¹⁰⁵⁵ რაც შეეხება დეკრეტის მე-6, მე-7 და მე-8 მუხლებს, ისინი უცვლელად იქნა მიღებული კრების მიერ. დეკრეტი „დამფუძნებელი კრების წევრთა შეუვალობისა“ ეფუძნებოდა ძირითადად ევროპის სახელმწიფოების კონსტიტუციათა დებულებებს. მასში გათვალისწინებული იყო, ასევე აშშ-ს კონსტიტუციის პირველი მუხლის მეექვსე ნაწილის პრინციპები, რომელიც ეხებოდა დეპუტატების სამართლებრივ იმუნიტეტს. დეკრეტის მუხლების დარღვევისათვის მე-8 მუხლი ითვალისწინებდა პასუხისმგებლობას 1919 წლის 31 იანვრის კანონის 1, 11 და 12 მუხლებით.¹⁰⁵⁶ ჩვენ მოვიძიეთ აღნიშნული კანონი არქივში.¹⁰⁵⁷

¹⁰⁵⁰ სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ; მე-13 სხდომა, გვ. 18;

¹⁰⁵¹ დეკრეტი “დამფუძნებელი კრების წევრთა შეუვალობისა,” 1919 წლის 9 მაისი; იხ. სდრსაკ (1918-1921); 1990 წელი; გვ. 267;

¹⁰⁵² სდკ, სტ. ანგარიშები, მე-13 სხდომა, 1919 წ; გვ. 20;

¹⁰⁵³ იქვე;

¹⁰⁵⁴ იქვე, გვ. 21;

¹⁰⁵⁵ *Ferfassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919*, s. 14

¹⁰⁵⁶ დეკრეტი “დამფუძნებელი კრების წევრთა შეუვალობისა,” 1919 წლის 9 მაისი; იხ. სდრსაკ (1918-1921); 1990 წელი; გვ. 267;

¹⁰⁵⁷ ამ კანონს ეწოდება „სახელმწიფო და საზოგადოებრივ სამსახურის გამო ჩადენილ ზოგიერთ დანაშაულისა.“ მე-11 და მე-12 მუხლებში ნათქვამი იყო: „მოსამსახურე, რომელიც დამნაშავე იქნება იმაში, რომ თავის მოვალეობის უცოდინრობით, ან

**§ 6.5.2. სადეპუტატო იმუნიტეტი
მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმში**

საკონსტიტუციო კომისიაში დავას არ იწვევდა ის ფაქტი, რომ კონსტიტუციაში დეპუტატის ხელშეუხებლობის კონსტიტუციური პრინციპი მოითხოვდა აღიარებას. კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის მე-12 პუნქტი ეხება სწორედ იმუნიტეტს, რომლის მიხედვით, *“პარლამენტის წევრი არ შეიძლება დატუსაღებულ იქნეს, გამოძიებაში ან სამართალში მიეცეს, სანამ იგი პარლამენტის წევრად ითვლება, უკეთუ თვით პარლამენტმა ამას დასტური არ მისცა, გამონაკლის შეადგენს ისეთი შემთხვევა, როცა მას დანაშაულის დროს მიუსწრებენ.”*¹⁰⁵⁸ სანიმუშო პროექტის შესაბამისი ნორმის ბოლოს მითითებულია რომ, ამ დებულების განსაზღვრის დროს ავტორს ბელგიის კონსტიტუციის 44-ე და 45-ე მუხლები აუღია სამაგალითოდ.¹⁰⁵⁹ 45-ე მუხლის მიხედვით, დაუშვებელი იყო პალატის წევრების დევნა ან დაპატიმრება ჩადენილი ქმედებების გამო, იმ პალატის გადაწყვეტილების გარეშე, რომელსაც დეპუტატი მიეკუთვნებოდა, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ დეპუტატს დანაშაულის ჩადენის დროს მიუსწრებდნენ. პალატის წევრთა დაკავება ან დევნა შეჩერებულად ითვლებოდა სესიის მიმდინარეობის მთელი დროის მანძილზე, თუ ამას მოითხოვდა პალატა.¹⁰⁶⁰ საფრანგეთის კონსტიტუციური კანონის მე-14 მუხლი ამბობს: *“არცერთი პალატის წევრი სესიის მსვლელობის დროს არ უნდა იდევნებოდეს ან დაპატიმრებულ იქნას დანაშაულისათვის, რომელიც მიეკუთვნება სისხლის სამართლის ან საკასაციო სასამართლოს, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა იგი დაკავებულ იქნა დანაშაულის ჩადენის ადგილას. პალატის მოთხოვნის საფუძველზე, ან ერთი ან მეორე პალატის წევრის დაკავება ან დევნა შესაძლებელია შეჩერდეს ან მთელი სესიის განმავლობაში, ან ერთი სხდომის მიმდინარეობის დროს.”*¹⁰⁶¹ დეპუტატის იმუნიტეტი განმტკიცებული იყო გერმანიის კონსტიტუციის 37-ე¹⁰⁶² და ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის 24-ე და 25 მუხლებით.¹⁰⁶³ შვეიცარიის კონსტიტუციაში მსგავსი დებულებები არ გვხვდება.¹⁰⁶⁴ სადეპუტატო იმუნიტეტს ეხება სოციალ-რევოლუციონერთა მიერ წარმოდგენილი პროექტის 28-ე მუხლი.¹⁰⁶⁵

დაუდევრობით უკანონოდ მოუსპობს ვისმეს პირად თავისუფლების დაჭერით, ციხეში დამწყვდევით, თავისუფლების წართმევის ვადის გაგრძელებით; ან თავისუფლების შემზღუდველი სხვა უფრო მძიმე სახით,—დაისჯება დატუსაღებით და ჯამაგირიანად გამორიცხვით და თანამდებობიდან დათხოვნით, ან უამშედევოდ. მოსამსახურე, რომელიც დამნაშავე იქნება კანონის მიერ დაუშვებელი წესით გაჩხრეკასა, დათვალიერებასა ან ნივთების ჩამორთმევაში, დაისჯება: დატუსაღებით ან ციხეში დამწყვდევით.“ (იხ. კმგკ, 1919 წელი; 12 მარტი; № 5; პირველი ნაწილი; გვ. 72);

¹⁰⁵⁸ სანიმუშო პროექტი, იხ. სეა; ფონ. 1836; აღწ; 1; საქ; 420; ფურც. 112-115;

¹⁰⁵⁹ იქვე;

¹⁰⁶⁰ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, К БС, том II, Мж 1936 г. Ст. 479;

¹⁰⁶¹ Конституционный закон о взаимных отношениях властей 16 июля 1875 года, Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, Киевь; 1905 г. Ст. 36-37;

¹⁰⁶² Fassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919. Leipzig. 1919; გვ. 14;

¹⁰⁶³ La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Pracue, 1920, გვ. 27;

¹⁰⁶⁴ საზღვ. ქვეყნ. სადეპუტატო იმუნიტეტზე იხ. ნ. საქარელი, დასახ. ნაშრ. 1920 წ; თბ;

¹⁰⁶⁵ კონსტიტუციის პროექტი; იხ. სეა; ფონდი 1833; საქმე 728; ფურცელი 97;

**§ 6.5.3. კონცეპტუალური ხედვა და მისი
ასახვა კონსტიტუციაში**

საკონსტიტუციო კომისიაში “საპარლამენტო შეუვალობის” ინსტიტუტზე ერთგვარი კონცეპტუალური ხედვა ჩამოყალიბდა. ეროვნულ-დემოკრატიები მიიხნევენ, რომ შეუვალობის პრინციპს დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა დემოკრატიულ სახელმწიფოში, საპარლამენტო უფლებამოსილების თავისუფლად განხორციელების კონსტიტუციური მექანიზმი, მათი აზრით, იყო ხელშეუხლებლობის იმუნიტეტი, რომელიც იცავს დეპუტატს ყოველგვარი ზემოქმედებისაგან სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან. გიორგი გვაზავა თვლიდა, რომ ეს იყო “ძირითადი პრინციპი საკონსტიტუციო უფლებისა” და შესაბამისად უნდა ასახულიყო კონსტიტუციაში. გვაზავას აზრით, “არავითარ ძალდატანებას, არავითარ შეზღუდვას მისი თავისუფლებისას, არ უნდა ჰქონდეს ადგილი. რაც ვინ რომ ჩაიდინოს პარლამენტის წევრმა, პარლამენტში ან პარლამენტის გარეთ, სახელმწიფოებრივ ხელისუფლებას ნება არ აქვს მიიღოს რაიმე მისი თავისუფლების შემზღუდველი ღონისძიება, თუ არ აქვს წინასწარი ნებართვა თვით პარლამენტისაგან... ამ საზოგადო პრინციპიდან არის ერთი გამონაკლისი: თუ პარლამენტის წევრს ზედ მიუსწრებენ რაიმე ბოროტმოქმედების დროს, მაშინ შეიძლება იგი დაკავებულ იქნას, მაგრამ ეს გარემოება დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტის პრეზიდიუმს და მერე პარლამენტზე დამოკიდებული ამისთანა წევრის განთავისუფლება თუ პასუხისმგებლობაში მიცემა.”¹⁰⁶⁶ შეუვალობის შესახებ საქართველოს პირველი კონსტიტუციის 48-ე მუხლს საფუძვლად დაედო კომისიის წევრთა კონცეპტუალური ხედვა და მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილება. საკონსტიტუციო კომისიის აზრით, შეუვალობის პრინციპი იყო “უცილობელი პოლიტიკური ფაქტორი.” კომისიის თეზისებში გატარებულია ის აზრი, რომ ხელშეუხლებლობის იმუნიტეტს აღიარებენ როგორც უკიდურესი კონსერვატორები, ისე უკიდურესი მემარცხენე ჯგუფების და წრეების წარმომადგენლები.¹⁰⁶⁷ კომისიას მიაჩნდა, რომ იმუნიტეტის აღიარებით დაცული იქნებოდა დეპუტატი საპარლამენტო უფლებამოსილების განხორციელების მთელ პერიოდში. კონსტიტუციის პროექტში იმუნიტეტს ეხება 55-ე მუხლი,¹⁰⁶⁸ რომელიც უცვლელად აისახა პირველი კონსტიტუციის 48-ე მუხლში.¹⁰⁶⁹ დამფუძნებელი კრების ერთერთი წევრი სამსონ დადიანი მოითხოვდა პროექტის აღნიშნული მუხლის შეცვლას. მისი აზრით, მუხლის რედაქცია შემდეგნაირად უნდა ჩამოყალიბებულიყო: “გამონაკლისია ისეთი შემთხვევა, როცა სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენაზე მიუსწრებენ.”¹⁰⁷⁰ თუმცა კონსტიტუციაში მსგავსი ცვლილება არ შესულა. ძირითადი კანონის 48-ე მუხლის მიხედვით, პარლამენტის წევრის პიროვნება ხელშეუხლებელია; დაუშვებელი იყო მისი შეპყრობა ან სამართალში მიცემა სადეპუტატო უფლებამოსილების განხორციელების დროს პარლამენტის ნებართვის გარეშე. კონსტიტუცია, დასავლური კონსტიტუციების ანალოგიურად,

¹⁰⁶⁶ გვაზავა გ. დასახ. ნაშრ. ტფ; 1920 წელი; გვ. 32-33;

¹⁰⁶⁷ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სვა; ფონ. 1833; აღწ. 1; საქ; 181; ფურც; 54;

¹⁰⁶⁸ კონსტიტუციის პროექტი, ტფ; 1920 წ. მაისი; გვ. 18;

¹⁰⁶⁹ საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 15;

¹⁰⁷⁰ დადიანი ს. პარლამენტი, გაზეთი “სახალხო საქმე,” 1920 წელი; 28 ოქტომბერი;

გამონაკლისად უშვებდა დანაშაულზე წასწრების შემთხვევას, რაც დაუყოვნებლივ ეცობებოდა პარლამენტს. თუ პარლამენტი ნებას არ ღართავდა, მაშინ პარლამენტის წევრი განთავისუფლებას ექვემდებარებოდა.¹⁰⁷¹

§ 6.6. თანამდებობრივი შეუთავსებლობის კონსტიტუციური პრინციპი

ყოველი კონსტიტუციის ერთერთი მთავარი ფუნქციაა განსაზღვროს თანამდებობრივი შეუთავსებლობის ან შეთავსების პრინციპი. ზოგადი წესის თანახმად, საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებში მიღებულია დეპუტატის მანდატის შეთავსება მთავრობის წევრის თანამდებობასთან. იმ პერიოდში საპარლამენტო დემოკრატია განიხილებოდა ისეთ პოლიტიკურ სისტემად, სადაც ნაკლებად იყო გატარებული ხელისუფლების განაწილება და მთავრობის წევრები არჩეული იყო პარლამენტის უმრავლესობიდან. თუმცა ჩვენ გვხვდება საპარლამენტო მმართველობის ისეთი ფორმები, სადაც მინისტრებს არ ჰქონდა უფლება ყოფილიყვნენ პარლამენტის წევრები (ვენესუელა, სან-დომინგო, ჰაიტი).¹⁰⁷² საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში ასახვა ჰპოვა როგორც პირველი რესპუბლიკის სამწლიანმა გამოცდილებამ, ასევე მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის პრინციპებმა ამ სფეროში. შეუთავსებლობის პრინციპის ნორმატიული მოწესრიგების მცდელობა საქართველოში, ჯერ კიდევ, 1918 წელს იყო, როდესაც საქართველოს ეროვნულ საბჭოს წარედგინა სპეციალური კანონ-პროექტი შეუთავსებლობის შესახებ. ვფიქრობთ, საკმაოდ საინტერესოა ქართული კონსტიტუციის ავტორების კონცეპტუალური ხედვა ამ საკითხებზე, რომელიც ჩვენი ნაშრომის შესწავლა-განხილვის ერთერთი მთავარი თემაა.

§ 6.6.1. კონცეპტუალური ხედვა

1918 წელს საკონსტიტუციო კომისიას ინიციატივის საფუძველზე გადაეცა კანონ-პროექტი *“საბჭოს წევრობის და მოხელეობის შეთავსების”*¹⁰⁷³ შესახებ. კომისიას განემარტა საკანონმდებლო ინიციატივის შინაარსი და გამოითქვა შეხედულება, რომ ყველა პარლამენტარული სახელმწიფოს პრინციპია პარლამენტის თანამდებობის სხვა თანამდებობასთან შეუთავსებლობა. ეროვნულ საბჭოს განემარტა: *“საბჭოს წევრი რომ თავისუფალი იყოს თავის მოქმედებაში, საჭიროა იგი იყოს მთავრობისაგან დამოუკიდებელი. ამიტომ სახელმწიფო სამსახურში მყოფ მოხელეს და სამხედრო პირს არ უნდა ჰქონდეს უფლება საბჭოს წევრად ყოფნისა.”*¹⁰⁷⁴ საკითხი შეეხო, ასევე იმ დეპუტატებს, რომლებიც უნივერსიტეტში პროფესორის თანამდებობებზე მუშაობდნენ. გამოითქვა მოსაზრება, რომ მთავრობის მიერ დანიშნული პროფესორი საჯარო მოსამსახურეა და მას უფლება არ აქვს იყო დეპუტატი, ხოლო

¹⁰⁷¹ საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 15;

¹⁰⁷² *პაჩეკი ი.* დასახ. ნაშრ; გაზ. “სრ,” 1919 წელი, 12 აგვისტო; ასევე იხ. ჰაიტის 1801 წ. კონსტიტუცია: <http://www.marxists.org/history/haiti/1801/constitution.htm>; ვენესუელას 1909 წლის კონსტიტუცია: <http://www.antiescualidos.com/img/1909%20%20Constitucion%20-%20Revolucion%20Bolivariana%20-%20Constituciones%20Politicas.pdf>;

¹⁰⁷³ 1918 წ.; 20 ივლისის სეს-ის სკ-ს სხდომა; სეა, ფონ. 1833, აღწ. 1, საქ. 191, ფურც. 151

¹⁰⁷⁴ იქვე; სეა, ფონ. 1833, აღწ. 1, საქ. 191, ფურც. 151;

პროფესორთა საბჭოს მიერ არჩეულ პროფესორს შეეძლო ყოფილიყო საბჭოს წევრი. კანონ-პროექტის საერთო კონცეფციას იზიარებდა საკონსტიტუციო კომისიის მოწვეული წევრი გიორგი ნანეიშვილი. მისი აზრით, პროექტის საბოლოო რედაქცია უნდა ყოფილიყო ასეთი: *“თუ მოხელე მოხელეობაზე უარს იტყვის, მაშინ იგი რჩება საბჭოს წევრად.”*¹⁰⁷⁵ საკონსტიტუციო კომისიამ აღნიშნულ საკითხზე 1918 წლის 24 ივლისს შეადგინა განმარტება.¹⁰⁷⁶ განმარტებაში აღნიშნული იყო, რომ *“თითქმის ყველა კონსტიტუციურ სახელმწიფოში მიღებულია ის დებულება, რომ თანამდებობის პირი, რომელიც ხაზინიდან განსაზღვრულ ჯამაგირს იღებს, არ შეიძლება ამასთან პარლამენტის წევრიც იყოს. ეროვნული საბჭო კი დროებითი პარლამენტია. ერთის მიხედვით თითქო უსამართლო იქნებოდა, რომ ესა თუ ის პირი გვეიძულებინა, უარი ეთქვა თავის მუდმივ სამსახურზე ორიოდე თვის საპარლამენტო მუშაობისათვის, მაგრამ ძნელია წინდაწინ იმის განსაზღვრა, თუ რამდენად დღევრძელი იქნება ეროვნული საბჭო.”*¹⁰⁷⁷ 1919 წლის 29 მარტს საკონსტიტუციო კომისიამ დამფუძნებელ კრებას წარუდგინა კანონ-პროექტის ახალი რედაქცია *“დამფუძნებელი კრების წევრობისა და მოხელეობის შეუთავსებლობისა და წევრთა გასამრჯელოს”* შესახებ.

სღვ-ს პოზიცია. სოციალ-დემოკრატების პოლიტიკური პოზიცია წარმოადგინა და დაიცვა რაჟდენ არსენიძემ, რომელმაც მოიხმო მაგალითები იმ ქვეყნებისა, სადაც ეს საკითხი, კონსტიტუციებში განსხავებულად იყო წარმოდგენილი. მან ხაზი გაუსვა შვეიცარიისა და საფრანგეთის კონსტიტუციათა ძირითად დებულებებს. შვეიცარიაში შეთავსების პრინციპი უარყოფილი იყო საერთოდ, ხოლო საფრანგეთში მინისტრთა-კაბინეტს ადგენდა პრემიერ-მინისტრი, რომელსაც ნიშნავდა პრეზიდენტი საპარლამენტო უმრავლესობიდან. იგი მხარს უჭერდა ფრანგულ მოდელს. *“ჩვენ სასურველად მიგვაჩნია, განაცხადა მან, რომ ამ შემთხვევაში ჰქონდეს ჩვენში ადგილი საფრანგეთის პრაქტიკას და არა შვეიცარიისას. ესე იგი უმთავრეს აღმასრულებელ ორგანოს, როგორც არის სამინისტროები, და ზოგიერთი ამგავრი თანამდებობანი, ჰქონდეს საშუალება და უფლება ერთ და იმავე დროს იყვნენ წევრებად დამფუძნებელ კრებისა და თან ასრულებდნენ თავის თანამდებობას.”*¹⁰⁷⁸ არსენიძის აზრით, კანონმდებელს არ შეუძლია ერთსა და იმავე დროს კანონმდებლობდეს და სხვა ადგილას მსახურებდეს. ეს არის ერთგვარი საყოველთაოდ მიღებული იდეა, რომლის მიხედვით, კანონმდებელი განთავისუფლებულია სხვა საქმიანობისაგან და ეს ყველა კონსტიტუციაში შედის, როგორც ერთი მისი აუცილებელი ელემენტი, აუცილებელი ნაწილი და დამფუძნებელი კრებისთვის, მითუმეტეს, მისადები და სავალდებულოა.¹⁰⁷⁹ მან მხარი დაუჭირა კანონ-პროექტის კიდევ ერთ დებულებას, რომლის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმართველობის წევრს ულება ჰქონდა იმავე დროს ყოფილიყო დამფუძნებელი კრების წევრი. მისი აზრით, ყოველივე ხმოსანს (ადგილობრივი თვითმართველობის საკრებულოს წევრს), რომელიც

¹⁰⁷⁵ იქვე; სეა, ფონ. 1833, აღწ. 1, საქ. 191, ფურც. 151;

¹⁰⁷⁶ სეა, ფონ. 1836, აღწ. 1, საქ. 201, ფურც. 52;

¹⁰⁷⁷ იქვე; სეა, ფონ. 1836, აღწ. 1, საქ. 201, ფურც. 52;

¹⁰⁷⁸ სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-6 სხდომა, გვ. 5;

¹⁰⁷⁹ იქვე. სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-6 სხდომა, გვ. 5;

ადგილზე კანონმდებლობს, შეუძლია იმავე დროს იყოს კანონმდებელი ცენტრში, ასრულებდეს საკანონმდებლო საქმიანობას მთელი სახელმწიფოსათვის.¹⁰⁸⁰ კანონმდებელი ამ პრინციპის ცხოვრებაში გატარებას იმით ასაბუთებდა, რომ ისინი ერთგვაროვან ფუნქციებს ასრულებენ და არავის ექვემდებარებიან. მან განმარტა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის გამგეობის წევრსაც უნდა ჰქონოდა პარლამენტში პასიური საარჩევნო უფლება. მან ხაზი გაუსვა კომისიის იმ გადაწყვეტილებას, რომელიც ეხებოდა დამფუძნებელი კრების წევრის ჯამაგირს. *შესაძლებელია თუ არა, რომ ერთი და იგივე პირმა, ერთი და იგივე ხაზინიდან აიღოს ორი ჯამაგირი?* კომისია მივიდა იმ დასკვნამდე, რომ სახელმწიფოს თავისი მოსამსახურისათვის გადაეხადა ერთი ჯამაგირი.¹⁰⁸¹ მისი კონცეფციის მთავარი მხარე იყო ის, რომ დაესაბუთებინა დეპუტატის მანდატის შეთავსებადობა მთავრობის წევრისა და ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრის თანამდებობებთან. უნდა ითქვას, რომ არსენიძის კონცეპტუალური ხედვა საბოლოოდ ასახვას პოეზებს პირველ კონსტიტუციაში.

სფშ-ს პოზიცია. სოციალ-ფედერალისტების სახელით იესე ბართაშვილმა კანონ-პროექტის მხოლოდ ერთ მუხლზე ისაუბრა და გამოთქვა კონცეპტუალური შენიშვნები. ბართაშვილი უფრო დამფუძნებელი კრებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის გამგეობის უფლებებს შეეხო. მისი აზრით, დამფუძნებელი კრება არის უმაღლესი საკანონმდებლო დაწესებულება, რომელსაც აქვს მინიჭებული კონტროლის ფუნქციები, ერთი სიტყვით, დამფუძნებელი კრება არის ყველა საქმის ბატონ-პატრონი, ამისდა მიხედვით თვითმმართველობის გამგეობის წევრი ვერ იქნება იმავე დროს დამფუძნებელი კრების წევრი. იგი ამბობდა, რომ გამგეობის წევრი თავისუფალი არ არის, გამგეობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლება და მას მოჰყავს სისრულეში მთავრობის დადგენილება.¹⁰⁸² იგი ემორჩილება სხვას, სხვისი ბრძანება უნდა განახორციელოს, დამფუძნებელი კრების წევრი კი არის ბრძანებელი, კონტროლიორი, შეუძლია კონტროლი გაუწიოს თვითმმართველობის წევრს და მოსთხოვოს პასუხი მას, ხოლო ეს უკანსკნელი ვალდებულია პასუხი აგოს, ერთი და იმავე დროს ის იქნება ბრძანებელი და კონტროლიორი და მეორეს მხრივ პასუხისმგებელი. აქედან გამომდინარე უფლებები და მოვალეობები გამიჯნული არ არის.¹⁰⁸³ მისი აზრით, შეუძლებელი იყო სხვადასხვა თანამდებობისა და მოვალეობის შეთავსება.

ქპ-ს პოზიცია. ეროვნულ-დემოკრატებიდან გიორგი გვაზავამ ყურადღება გაამახვილა საკითხის პრაქტიკულ მხარეზე. იგი დარწმუნებული იყო, რომ მაგალითად, სოხუმის თვითმმართველობის გამგეობის წევრი, ვერ შეძლებდა დამფუძნებელ კრებაში მუშაობას იმის გამო, რომ იგი ცენტრთან შორს იყო. *“ფიზიკურად შეუძლებელია იმან იმუშაოს აქაც და იქაც, თბილისში და სოხუმშიაც.”*¹⁰⁸⁴ გიორგი გვაზავა უშვებდა გამონაკლისს იმ ქალაქების თვითმმართველობათა გამგეობის წევრებისათვის, რომლებიც დამფუძნებელ კრებასთან ახლოს იყვნენ.

¹⁰⁸⁰ იქვე. სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-6 სხდომა, გვ. 6;

¹⁰⁸¹ იქვე. სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-6 სხდომა, გვ. 7;

¹⁰⁸² სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-6 სხდომა, გვ. 8, სეა, ფონ. 1833, აღწ. 1, ს. 181, ფ. 7;

¹⁰⁸³ იქვე;

¹⁰⁸⁴ იქვე;

თუმცა, ამავე დროს, სასარგებლოდ თვლიდა ადგილობრივი კადრების ჩართვას საკანონმდებლო საქმიანობაში. გიორგი გვაზავამ ზოგადად მხარი დაუჭირა კანონ-პროექტის პირველ მუხლს, რომლის მიხედვით, დამფუძნებელი კრების წევრს უფლება ჰქონდა შეეთავსებინა მინისტრის, მინისტრის მოადგილის, სახელმწიფო კონტროლიორისა და მისი მოადგილის თანამდებობები, მაგრამ იგი პრინციპულად მოითხოვდა სათათბირო ხმის ჩამორთმევას მათთვის, მინისტრებს არ უნდა მიეღოთ მონაწილეობა კენჭისყრაში. მათი საქმიანობა საკანონმდებლო ორგანოში უნდა შემოფარგლულიყო სარეკომენდაციო ხასიათით. მაგალითად, უნდა გამოსულიყვნენ ტრიბუნაზე ასსნა-განმარტებისათვის, დისკუსიებში ჩართულიყვნენ და სხვა. მომხსენებლის აზრით, „*თუ ჩვენ მივიღეთ პრინციპი პასუხისმგებლობისა, ყოვლად შეუძლებელია საკითხის გადაწყვეტის დროს თვითონ მინისტრმა მიიღოს მონაწილეობა და თავის თავს თეთრი კენჭი მისცეს. ამნაირად ყველა მინისტრი წევრებად დარჩებიან, მხოლოდ კითხვის გადაწყვეტის დროს ისინი თავს შეიკავებენ, ხმას არ მისცემენ. მართალია თქვენ, სოციალ-დემოკრატებს დაგეკარგებათ ორი-სამი ხმა, მაგრამ თქვენ 109 ბრძანდებით და რა მნიშვნელობა აქვს ამას?*“¹⁰⁸⁵

დეპუტატი პრინციპულად გამოვიდა დამფუძნებელი კრების წევრად ელჩების არჩევის წინააღმდეგ, ვინაიდან ელჩები ინიშნებიან მთავრობის მიერ და მას ემორჩილებიან. მან მისაღებად ჩათვალა საკანონმდებლო ორგანოში პროფესორების არჩევა, „*იმიტომ, რომ სწორედ პროფესორები შეიძლება, ჩვენთვის უფრო საჭირონი არიან, გონებით, ჭკუით, განათლებით ბრწყინვალენი არიან, და პროფესორები, რასაკვირველია, ძალიან სასურველია, რომ დარჩნენ.*“¹⁰⁸⁶ იგი, ასევე გამოვიდა პირველი მუხლის იმ დებულების წინააღმდეგ, რომელიც გვარდიის მთავარი შტაბის წევრებს უფლებას აძლევდა ყოფილიყვნენ დამფუძნებელი კრების წევრები. მისი განმარტებით, „*გვარდიის წევრი ასე თუ ისე ექვემდებარება თავის უფროსს, ასე თუ ისე, მისი ზეგავლენის ქვეშ არის. მე კი მინდა, რომ კანონმდებელი იყოს თავისუფალი, თავისუფლად იმსჯელოს და თავისი სინდისის ქვეშ გადაწყვიტოს ყოველი საკანონმდებლო საკითხი. თუ ეს პირი მომზადებულია, როგორც კანონმდებელი, ვთხოვთ მობრძანდეს აქ, მხოლოდ იქ კი მიატოვოს სამსახური.*“¹⁰⁸⁷

სრფ-ს პროცედურა. სოციალ-რევოლუციონერებიდან დეპუტატმა ივანე გობეჩიამ პრინციპულად უარყო პროექტის ის დებულება, რომელიც თვითმმართველობის გამგეობის წევრს უფლებას უტოვებდა ყოფილიყო საკანონმდებლო კრების წევრი. ეროვნულ-დემოკრატების მსგავსად, მანაც ხაზი გაუსვა საკითხის პრაქტიკულ მხარეს. მართებულად მიიჩნევდა დამფუძნებელ კრებაზე გამოთქმულ მოსაზრებას, რომლის მიხედვით, დამფუძნებელი კრება უნდა ყოფილიყო დაახლოვებული პროვინციასთან და ეს პრინციპი მას განხორციელებულად მიაჩნდა იმის გამო, რომ დამფუძნებელი კრების თითქმის ყველა წევრი პროვინციებიდან იყვნენ და ისინი თავისთავად კარგად იცნობდნენ ადგილობრივ ერთეულებში არსებულ მდგომარეობას. იგი მხარს უჭერდა თვითმმართველობის ხმოსნის დამფუძნებელი კრების წევრად ყოფნას და დაუშვებლად

¹⁰⁸⁵ სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-6 სხდომა, გვ. 16, სეა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქ. 181, ფ. 7;

¹⁰⁸⁶ სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-6 სხდომა, გვ. 16, სეა, ფონ. 1833, აღწ. 1, საქ. 181, ფურც. 1;

¹⁰⁸⁷ სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-6 სხდომა, გვ. 16;

მიანდა თვითმმართველობის გამგეობის წევრს შეეთავსებინა დეპუტატის თანამდებობა.¹⁰⁸⁸ „*თვითმმართველობის ხმოსნობა და დამფუძნებელი კრების წევრობა შესათავსებელია, რადგანაც ხმოსნობა იმდენ დროს ვერ წაართმევს დეპუტატს, რამდენსაც გამგეობის წევრობა. საერობო ყრილობა ადგილობრივი პატარა პარლამენტია; ის ირჩევს გამგეობას, ე. ი. აღმასრულებელ ორგანოს და მას ავალებს სისრულეში მოიყვანოს ყოველი ის დადგენილება, რომელსაც ყრილობა გამოიტანს. თუ ასეთი შეთავსება მოხდება, მაშინ თქვენ დარწმუნებული უნდა იყვეთ, რომ ის პირი, რომელიც მოისურვებს ადგილობრივ გამგეობაშიც მუშაობას და აქაც კანონმდებლობას, ვერც იქ გააკეთებს ვერაფერს და ჩვენთვისაც გამოუდგვარი იქნება, რადგანაც ის მეტ დროს მოანდომებს გზაში მიმოსვლას.*“¹⁰⁸⁹

საბოლოოდ კრებამ გაითვალისწინა საპარლამენტო უმრავლესობის შეხედულებები, რომელიც ეფუძნებოდა ძირითადად ფრანგულ მოდელს, რომლის მიხედვით, მინისტრთა-კაბინეტის წევრები შეიძლება ყოფილიყვნენ ერთდროულად საკანონმდებლო ორგანოს წევრები. საკანონმდებლო დისკუსიებისა და განხილვების შემდეგ კრებამ 1919 წლის 4 აპრილს მიიღო კანონი „*დამფუძნებელი კრების წევრობისა და მოხელეობის შეუთავსებლობისა და წევრთა გასამრჯელოსი.*“¹⁰⁹⁰ კანონის მიხედვით, სდკ-ს წევრობა სახელმწიფო დაწესებულებებში სამსახურთან შეუთავსებელი იყო. ეს დებულება არ ვრცელდებოდა მინისტრების, მათი მოადგილეების, სახელმწიფო კონტროლიორის, მისი მოადგილის, ელჩებისა და უმაღლესი სკოლის პროფესორების, პრივატდოცენტებისა და რექტორების, ასევე სახალხო გვარდიის მთავარი შტაბის წევრებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წევრების მიმართ.¹⁰⁹¹

§ 6.6.2. შეუთავსებლობის პრინციპი კონსტიტუციის პროექტებში

საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა პოლიტიკური კონცეპტუალური ხედვა დეპუტატის თანამდებობის შეუთავსებლობის პრინციპის შესახებ დადასტურებულია სანიმუშო პროექტის მე-14 პუნქტში, რომლის მიხედვით, პარლამენტის წევრს არ შეეძლო იმავე დროს რაიმე ჯამაგირიან თანამდებობაზე ყოფნა ან ადგილობრივი თვითმმართველობის სამსახურში სხვაგვარი საქმიანობა. პროექტი გამონაკლისის სახით ითვალისწინებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ხმოსნად არჩევას ან სხვა საპატიო თანამდებობის დაკავებას.¹⁰⁹² მე-14 პუნქტის ანალიზი ცხადყოფს, რომ საკონსტიტუციო კომისიას სურდა დეპუტატისა და ხმოსნის თანამდებობა შეეთავსებინა ერთმანეთთან, ვინაიდან, მათი კონცეპტუალური ხედვის მიხედვით, პირველ რიგში, ეს უზრუნველყოფდა ცენტრალური ხელისუფლების დაახლოებას ადგილობრივ ხელისუფლებასთან, ამ ხელისუფლებათა ერთიანობას. შეთავსების მომხრეები მიუთითებდნენ, რომ დეპუტატისა და ხმოსნის ფუნქციები ზოგადად ერთგვაროვანია, ხმოსანი “ხმის უფლებით”

¹⁰⁸⁸ სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-6 სხდომა, გვ. 18;
¹⁰⁸⁹ იქვე;
¹⁰⁹⁰ სდრსაკ (1918-1921); 1990 წ.; თბ; გვ. 237;
¹⁰⁹¹ იქვე;
¹⁰⁹² სანიმუშო პროექტი; იხ. სეა; ფონ. 1836; აღწ; 1; საქ; 420; ფურც. 112-115;

სარგებლობს ადგილობრივ-ადმინისტრაციულ ერთეულში, როგორც თავად დეპუტატი უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში. საეროობა, სოციალ-რევოლუციონერთა აზრით, იყო “პატარა პარლამენტი.” ბუნდოვანია მე-14 პუნქტის ბოლო წინადადება ”ან ეჭიროს რაიმე საპატიო თანამდებობა.” დღეს ძნელია იმის თქმა თუ კონკრეტულად რომელ თანამდებობას გულისხმობდნენ კანონმდებლები, მაგრამ, ჩვენის აზრით, ეს უნდა ყოფილიყო უმაღლესი სასწავლებლების პროფესორები ან პრივატდოცენტები. სანიმუშო პროექტი, როგორც ჩანს, არ ითვალისწინებს დეპუტატის თანამდებობის შეთავსებას მთავრობის წევრის თანამდებობასთან. საკონსტიტუციო კომისიის მიერ პროექტის მე-14 პუნქტში მთლიანად გაზიარებულია შვეიცარიის კონსტიტუციის 77-ე მუხლის დებულება, რომლის მიხედვით, პარლამენტის თემთა სათათბიროს წევრებს, ასევე კავშირის სათათბიროს (მთავრობის) წევრებს ეკრძალებოდათ იმავდროულად პარლამენტის ქვედა პალატის, ანუ ერის სათათბიროს წევრობა.¹⁰⁹³ შეუთავსებლობის პრინციპს ეხება შვეიცარიის კონსტიტუციის 97-ე მუხლი, რომელიც მთავრობის წევრებს უკრძალავდა ფედერაციის ან პროვინციის ხელისუფლებაში რაიმე თანამდებობის დაკავებას, კიდევ უფრო მეტი, არც სხვა საქმის წარმოებას ან პროფესიით მუშაობას.¹⁰⁹⁴ სანიმუშო პროექტით მთლიანად უარყოფილია საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში მიღებული გამოცდილება შეთავსებასთან დაკავშირებით, როდესაც ჟორდანიას მთავრობის წევრები იმავდროულად საქართველოს ეროვნული საბჭოს ან დამფუძნებელი კრების წევრები იყვნენ და წარმატებით უთავსებდნენ მინისტრის თანამდებობას დეპუტატის მანდატს. უფრო განსახვავებული კონცეპტუალური ხედვა წარმოადგინა სოციალისტ-რევოლუციონერებმა კონსტიტუციის პროექტის 30-ე მუხლის სახით. პროექტის აღნიშნული მუხლის თანახმად, სახალხო საბჭოს (პარლამენტის) წევრობა სხვა თანამდებობასთან შეუთავსებელი იყო, მაგრამ დაშვებული იყო გამონაკლისი მხოლოდ მთავრობის წევრებისათვის. უცნაური ის იყო, რომ პროექტი მთავრობის წევრს ხმის უფლების მიცემას უკრძალავდა ვიდრე იგი მინისტრის თანამდებობაზე იმყოფებოდა.¹⁰⁹⁵

მოგვიანებით, უკვე 1920 წელს საკონსტიტუციო კომისიის მიერ გამოცემული კონსტიტუციის პროექტის 58-ე მუხლი აფართოებს იმ თანამდებობის პირთა ნუსხას, რომლის დაკავების უფლება ჰქონდა დეპუტატს. პროექტის ამ მუხლის მიხედვით, პარლამენტის წევრს უფლება ეძლეოდა დაეკავებინა მთავრობის წევრის, სახელმწიფო კონტროლიორის, მინისტრის მოადგილის ან ადგილობრივი მმართველობის ხმოსნის თანამდებობები.¹⁰⁹⁶ აქ ჩანს საქართველოს პირველი რესპუბლიკის 1919 წლის 4 აპრილის დებულების 1-ი პუნქტის “შენიშვნის” გავლენა,¹⁰⁹⁷ თუმცა ამ დებულებისაგან განსხვავებით, კონსტიტუციის პროექტის 58-ე მუხლი გამონაკლისს არ უშვებს სახელმწიფო კონტროლიორის მოადგილეების, უმაღლესი სკოლის პროფესორების, პრივატდოცენტების და რექტორების, ასევე სახალხო

¹⁰⁹³ იხ. ШФК; М. 1917 г. Ст. 21;

¹⁰⁹⁴ იქვე; გვ. 24;

¹⁰⁹⁵ კონსტიტუციის პროექტი, იხ. სეა; ფონდი 1833; საქმე 728; ფურცელი 97;

¹⁰⁹⁶ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფილისი, 1920 წ. მასი; გვ. 18;

¹⁰⁹⁷ დამფუძნებელი კრების წევრობისა და მოხელეობის შეუთავსებლობისა და წევრობა გასამრჯელოსი; იხ. სდრსაკ (1918-1921); თბ; 1990 წელი; გვ. 237;

გვარდიის მთავარი შტაბის უფროსებზე. პროექტით დეპუტატს ეკრძალებოდა ზემოთ ჩამოთვლილი თანამდებობების დაკავება. თუ გადავხედავთ დასავლეთ ევროპის კონსტიტუციათა უმრავლესობას, დაცულია შეუთავსებლობის პრინციპი. საკონსტიტუციო კომისია ამ საკითხს განსაკუთრებული სიფრთხილით ეკიდებოდა და თვლიდნენ, რომ დეპუტატის ან მთავრობის წევრის თანამდებობის შეუთავსებლობის პრინციპის აღიარება კონსტიტუციის ერთერთი ფუნქცია იყო. კომისიის კომენტარებში ვკითხულობთ: *“ზოგიერთი კონსტიტუციები მეტისმეტად იცავენ შეუთავსებლობის პრინციპს. არის კონსტიტუციები, რომლებიც გამონაკლისს არ უშვებენ მინისტრებისთვისაც. ასეთი წესი არსებობს ჰოლანდიაში, შვეიცარიაში და შვერთებულ შტატებში. სხვა კონსტიტუციები კი აღიარებენ შეუთავსებლობის პრინციპს, მაგრამ განსაზღვრული კატეგორიისათვის სტოვებენ გამონაკლისს. ასეთი სისტემა აქვს ინგლისს, საფრანგეთს და იტალიას.”*¹⁰⁹⁸ თუმცა ჩვენს მიერ ბელგიის კონსტიტუციის ანალიზმა დაგვარწმუნა, რომ ბელგიაშიც იყო მსგავსი გამონაკლისები დაშვებული. 36-ე მუხლის მიხედვით, რომელშიც 1893 წელს შევიდა ცვლილება, მთავრობის მიერ რომელიმე ანაზღაურებად თანამდებობაზე პალატის წევრის (იგულისხმება ორივე პალატა: წარმომადგენელთა პალატა და სენატი) დანიშვნის შემთხვევაში, იგი კარგავდა პალატის სხდომებზე დასწრების უფლებას და სადეპუტატო უფლებამოსილების გაგრძელების უფლება ჰქონდა მხოლოდ ახალი არჩევნების შემდეგ.¹⁰⁹⁹ ბელგიის კონსტიტუციის 56-ე მუხლი სენატორებისათვის უშვებს გამონაკლისს, მათ უფლება ჰქონდა ყოფილიყვნენ მინისტრები, ყოფილი მინისტრები, ან სახელმწიფო მინისტრი (1-ი პუნქტი),¹¹⁰⁰ რომელიმე სამეფო აკადემიის მომქმედი ან ყოფილი წევრი, პროფესორები (მე-7 პუნქტი),¹¹⁰¹ პროვინციული საბჭოების წევრები (მე-9 პუნქტი)¹¹⁰² და სხვა. იტალიის 1848 წლის კონსტიტუცია იძლევა ამომწურავ ჩამოანთვალს იმ თანამდებობებისა, რომელთა შეთავსება შეიძლებოდა დეპუტატის მანდატთან; 1) მინისტრები და სახელმწიფო სუბ-სეკრეტრები; 2) სახელმწიფო საბჭოს წევრები; გ) საკასაციო სასამართლოს წევრები და დ) გენერლები და ორდინალური პროფესორები.¹¹⁰³

საკონსტიტუციო კომისია, როდესაც ამუშავებდა შეუთავსებლობის პრინციპს, ითვალისწინებდა, როგორც მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილებას ამ სფეროში, ასევე კომისიის წევრთა კონცეპტუალურ შეხედულებებსაც და საქართველოს პირველი რესპუბლიკის სამ წლიან გამოცდილებას. საკონსტიტუციო კომისიას მიაჩნდა, რომ დეპუტატის თანამდებობა შეუთავსებელია ისეთ საჯარო თანამდებობასთან, რომელზეც კონსტიტუციურად კონტროლს ახორციელებს თავად პარლამენტი, დეპუტატი დამოუკიდებელი უნდა იყოს, რომ მან მომავალში სრულყოფილად განახორციელოს საბიუჯეტო სფეროში კონტროლი. საკონსტიტუციო კომისიის კომენტარებში ვკითხულობთ: *“არავითარი დამოკიდებულება არ არის ისეთი მტკიცე და ძლიერი როგორც*

¹⁰⁹⁸ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა; ფონ. 1833; აღწ. 1; საქ; 181; ფურც. 51;
¹⁰⁹⁹ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, КБС, том II, М; 1936 г. Ст. 478;
¹¹⁰⁰ იქვე; გვ. 481;
¹¹⁰¹ იქვე;
¹¹⁰² იქვე; გვ. 482;
¹¹⁰³ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა; ფონ. 1833; აღწ. 1; საქ; 181; ფურც. 54;

დამოკიდებულება ეკონომიკურ ნიადაგზე და როდესაც დეპუტატს რომელიმე უწყებაში ჯამაგირიანი ალაგი უჭირავს, მისი თავისუფლება შეზღუდულია, მის ნებისყოფას განსაზღვრული სფერო აქვს შემოფარგლული. ის სახელმწიფოს უბრალო მოხელეა, ე. ი. უწყების წარმომადგენლის ნების აღმასრულებელი ხდება. წარმოუდგენელია, რომ ასეთ შემთხვევაში დეპუტატმა შეძლოს მოთხოვოს უწყების წარმომადგენელს პასუხი და კონტროლი გაუწიოს მის მოღვაწეობას. ამით აიხსნება, რომ თითქმის ყველგან არის აღიარებული შეუთავსებლობის პრინციპი.¹¹⁰⁴ კომისიას ისიც ჰქონდა გათვალისწინებული, რომ დეპუტატის მიერ მთავრობის წევრის თანამდებობის შეთავსება გამოიწვევდა დეპუტატის წინაშე მთავრობის წევრის პასუხისმგებლობის დაკარგვას, რომ დეპუტატი გახდებოდა მთავრობის პოლიტიკური ინტერესის მსხვერპლი. კომისიის თეზისებში ნათქვამია: “წარმოიდგინეთ, რომ უმრავლესობა დეპუტატებისა იმავე დროს სხვადასხვა უწყებაში მსახურობენ და მიხედვით, რომ ასეთ შემთხვევაში მინისტრების პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე სრულიად მოსპობილი იქნება.”¹¹⁰⁵

საკონსტიტუციო კომისიაში პრინციპული მნიშვნელობა ჰქონდა იმ საკითხის გარკვევას, ჰქონდა თუ არა უფლება პირს ორი ადგილიდან მიეღო ჯამაგირი? რა თქმა უნდა, კომისიაში შეთანხმდნენ, რომ დეპუტატს, თანამდებობრივი შეთავსების შემთხვევაში, ჯამაგირი მხოლოდ ერთი ადგილიდან უნდა აეღო. ეს დებულება სწორედ პირველ რესპუბლიკაში მოქმედებდა. 1919 წლის დებულების მე-4 მუხლის თანახმად, ამ დებულების 1-ლ პუნქტში ჩამოთვლილი თანამდებობის პირები (მინისტრები, მათი მოადგილეები, ელჩები, პროფესორები და სხვა) გასამრჯელოს მიიღებდნენ მხოლოდ ერთი ადგილიდან მათი ნების საფუძველზე.¹¹⁰⁶ თუმცა ზოგიერთ დასავლურ კონსტიტუციაში ასეთი შეზღუდვა არ გვხვდება. მაგალითად, ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის 20-ე მუხლით, სახელმწიფო მოხელე, სახალხო კრებაში (პარლამენტში) არჩევის შემთხვევაში, სამსახურიდან დროებით განთავისუფლებულად ითვლებოდა, მაგრამ, ამასთან, ინარჩუნებდა ხელფასს დანამატის გარეშე.¹¹⁰⁷

§ 6.6.3. შეთავსების პრინციპი პროფესორის თანამდებობასთან

საინტერესოა საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა კონცეპტუალური ხედვა პროფესორის თანამდებობის შეთავსების სადეპუტატო მანდატთან, რომელიც იმდროინდელი მსოფლიო საპარლამენტო სისტემებისათვის უცხო არ ყოფილა და კონსტიტუციები მას პირდაპირ ითვალისწინებდნენ. მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის ამ პრაქტიკის საქართველოში დანერგვის მცდელობა, ჯერ კიდევ, 1919 წლის დებულების 1-ი მუხლით იყო, რომელიც პროფესორს უფლებას აძლევდა არჩეული ყოფილიყო

¹¹⁰⁴ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სვა; ფონ. 1833; აღწ. 1; საქ; 181; ფურც. 54;

¹¹⁰⁵ იქვე;

¹¹⁰⁶ დამფუძნებელი კრების წევრობისა და მოხელეობის შეუთავსებლობისა და წევრთა გასამრჯელოსი; იხ. სდრსაკ (1918-1921); თბ; 1990 წელი; გვ. 237-238;

¹¹⁰⁷ La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, გვ. 26; ასევე იხ. ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1920 წელი; თბ; გვ. 26;

დამფუძნებელ კრებაში. აღსანიშნავია, რომ 1919 წლის მოწვევის დამფუძნებელი კრების მუშაობაში მონაწილეობდა უნივერსიტეტის რამდენიმე პროფესორი. თუმცა, კომისიის მიერ გამოცემული პროექტის 58-ე მუხლში პროფესორი ნახსენები არა არის. მსჯელობა ამ საკითხზე გრძელდებოდა. პირველი, ვინც პროექტის ამ მუხლს გამოეხმაურა და მოითხოვა სიტყვა “პროფესორი”-ს ჩამატება, იყო სამსონ დადიანი. მან გარკვეული არგუმენტები მოიყვანა იმის დასამტკიცებლად თუ რა დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა პროფესორის მონაწილეობას საკანონმდებლო საქმიანობაში.¹¹⁰⁸ ამ საკითხზე მსჯელობისას, პირველ რიგში იგი ეყრდნობა, ნორმატიულ აქტს, რომელიც პირველ რესპუბლიკაში დებულების სახით იყო მიღებული¹¹⁰⁹ და “შეთავსების ტრადიციას.” კანონმდებელი მიიჩნევს, რომ პროფესორის ცოდნა და გამოცდილება სასარგებლოა უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოსათვის, მაგრამ, ამავე დროს, იგი ითვალისწინებს, ამ სფეროში, კადრების სიმცირეს, ვინაიდან, “უნივერსიტეტი ღარიბია სამეცნიერო ძალების მხრით.”¹¹¹⁰ მიიჩნევდა, რომ შეთავსებას არ უნდა გამოეწვია უნივერსიტეტის მუშაობის შეფერხება. აღნიშნულ საკითხზე საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა ერთი ნაწილის კონცეპტუალური ხედვა ასეთი იყო: *უნივერსიტეტი ავტონომიური დაწესებულებაა. სახელმწიფოებრივი თვალსაზრისით დეპუტატი და პროფესორი დამოუკიდებელი არიან ერთმანეთისაგან, რაც გამორიცხვას ურთიერთზე ზეგავლენის მოხდენას. ამასთანავე, პროფესორი შეიძლება იღებდეს ჯამაგირს ორივე თანამდებობიდან, ვინაიდან უნივერსიტეტი, მათი აზრით განიხილებოდა როგორც სრულიად დამოუკიდებელი დაწესებულება, ხოლო მისი პედაგოგი თავისუფალი პროფესიის მქონე სუბიექტი. კომისიაში მიიჩნევედნენ, რომ პროფესორის საქმიანობა მოითხოვდა უშფოთველ მუშაობას, დეპუტატად მისი არჩევა კი ხელს შეუშლიდა მის აკადემიურ ცხოვრებას. კომისიის თეზისებში ვკითხულობთ: “რამდენად მიზანშეწონილი იქნებოდა პროფესორის დეპუტატად არჩევა? პროფესორის სამუშაო სულ სხვა სახის და ხასიათისაა. ის მოითხოვს ფრიად დამჯდარ და უშფოთველ მუშაობას და ამიტომ პროფესორი, დეპუტატად არჩეული, შეიძლება მოსწყდეს თავის აკადემიურ ცხოვრებას. მაგრამ პარლამენტშიც საჭირონი არიან სპეციალისტები და საკითხავია კიდევ, როდის უფრო სარგებლობა მოაქვს სწავლულს, მაშინ როდესაც ის უზიარებს ცოდნას განსაზღვრულ მოქალაქეთა კატეგორიას, თუ მაშინ, როდესაც ის სწორ და უადრესად საჭირო ცნობებს აწვდის ჩვეულებრივ კანონმდებლობას, მაგრამ კომისიის აზრით, სრულიად არ არის აუცილებელი, რომ პროფესორი დეპუტატიც იყოს და პროფესორიც და იმავე დროს პრაქტიკულად ის პროფესორები, რომელნიც სერიოზულად კვიდებიან უნივერსიტეტში მუშაობას, თვითონ ძალაუნებურად თავს ანებებენ უნივერსიტეტში ლექციების კითხვას.”¹¹¹¹ სწორედ ამ მოტივით პროფესორის მიერ დეპუტატის მანდატის შეთავსების პრინციპი უარყოფილ იქნა.*

¹¹⁰⁸ დადიანი ს. პარლამენტი, გაზეთი “სახალხო საქმე,” 1920 წელი, 28 ოქტომბერი;
¹¹⁰⁹ დამფუძნებელი კრების წევრობისა და მოხელეობის შეუთავსებლობისა და წევრთა გასამრჯელოსი; იხ. სდრსაკ (1918-1921); თბ; 1990 წელი;
¹¹¹⁰ დადიანი ს. პარლამენტი, გაზეთი “სახალხო საქმე,” 1920 წელი, 28 ოქტომბერი;
¹¹¹¹ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა; ფონ. 1833; აღწ. 1; საქ; 181; ფურც. 54;

§ 6.6.4. შეუთავსებლობის პრინციპი პირველ კონსტიტუციაში

საკმაოდ უცნარია, რომ საქმიანი საკონსტიტუციო დებატების შემდეგ საქართველოს პირველმა კონსტიტუციამ ღიად დატოვა პარლამენტის წევრის თანამდებობრივი შეუთავსებლობის საკითხი. კონსტიტუციის 51-ე მუხლი შემოიფარგლა მხოლოდ იმის აღნიშვნით, რომ *პარლამენტის წევრობის, მოხელეობისა და პროფესიის შეუთავსებლობის საკითხს განსაზღვრავს კანონი*.¹¹¹² თუმცა ძირითადი კანონის 69-ე მუხლი ჩვენი მხრიდან მსჯელობის საშუალებას იძლევა, მართალია ამ მუხლში მთავრობის წევრების თანამდებობრივ შეუთავსებლობაზეა საუბარი, მაგრამ მუხლის ბოლო წინადადება *“შეუძლია იყოს მხოლოდ პარლამენტის წევრი და ადგილობრივი თვითმართველობის ხმოსანი”*¹¹¹³ თამამად გვაძლევს იმის თქმის საშუალებას, რომ პარლამენტის წევრს შეეძლო მთავრობის წევრის თანამდებობა შეეთავსებინა. ამ დებულებაში შერწყმულია საქართველოს პირველი რესპუბლიკისა და მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილება. მთავრობის წევრის თანამდებობის შეთავსება დეპუტატის სამანდატო უფლებამოსილებასთან, ეს ხომ საპარლამენტო მართვის კლასიკური მოდელის დამახასიათებელი პრინციპია. საქართველოს ამ მხრივ, პირველ რესპუბლიკაში, გარკვეული გამოცდილება ქონდა, ქართველი კანონმდებლები სწორედ ამის გამო არ შეუშინდნენ ამგვარი შეთავსების კონსტიტუციური პრინციპი დაემკვიდრებინათ ქვეყნის ძირითად კანონში. კომისიამ მაგალითად აიღო იმ ქვეყნების კონსტიტუცია, რომლებიც შეთავსების პრინციპს პირდაპირ კრძალავდნენ, მაგრამ, ამავე დროს, უშეგებდნენ გამონაკლისებსაც. გერმანიის კონსტიტუცია მსგავს დებულებას არ შეიცავს ანუ არ არის განსაზღვრული შეთავსების ან შეუთავსებლობის კონსტიტუციური ნორმა, მხოლოდ 44-ე მუხლი პრეზიდენტს უკრძალავს რაიხსტაგის წევრის თანამდებობის დაკავებას.¹¹¹⁴ უნდა ითქვას, რომ თუ მაინც დასავლეთის კონსტიტუციონალიზმში, ძირითადად ადგილი ჰქონდა (შევიცარიისა და საფრანგეთის გარდა) შეთავსების პრინციპის აღიარებას, საქართველოს პირველმა კონსტიტუციამ უპირატესობა მიანიჭა *“შეზღუდული შეთავსების პრინციპს,”* რომლის მიხედვით, მთავრობის წევრს უფლება ჰქონდა ყოფილიყო მინისტრი. ჩვენ არ ვიციტ როგორი კანონი გამოიცემოდა კონსტიტუციის 51-ე მუხლის მიხედვით მომავალში და ვის მიენიჭებოდა პარლამენტის წევრის მანდატის შეთავსების უფლება, მაგრამ ერთი უდავოა: საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა კონცეპტუალური ხედვა ამ საკითხზე იმდენად მკაცრია, რომ მომავალში ნაკლებად მოსალოდნელი იყო მიეღოთ ისეთო კანონი, რომელიც სხვადასხვა თანამდებობის პირებს მიანიჭებდა დეპუტატის მანდატის შეთავსებას.

§ 6.7. პარლამენტის კანონშემოქმედებითი საქმიანობა

ყოველი პარლამენტის მუშაობა ნორმატიული აქტის მიღებით მთავრდება. ნორმატიული აქტები ფორმისა და შინაარსის მიხედვით

¹¹¹² საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 16;

¹¹¹³ იქვე; გვ. 19;

¹¹¹⁴ *Ferfassung des Deutschen Reich* s For 11 August 1919. Leipzig. 1919; გვ. 16;

განსხვავდებიან. პირველ რესპუბლიკაში ნორმატიული აქტების იერარქია, მიღების წესები მოწესრიგებული იყო როგორც ცალკეული კანონებით, ისე ეროვნული საბჭოსა და დამფუძნებელი კრების რეგლამენტებით.¹¹¹⁵ პირველ რესპუბლიკაში ნორმატიული აქტების სამართლებრივი ფორმები იყო კანონი,¹¹¹⁶ დებულება,¹¹¹⁷ ძირითადი დებულება,¹¹¹⁸ დროებითი დებულება,¹¹¹⁹ დადგენილება,¹¹²⁰ დეკრეტი,¹¹²¹ წესი,¹¹²² წესდება,¹¹²³ რატიფიკაცია¹¹²⁴ და ამინისტია.¹¹²⁵

§ 6.7.1. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტები პირველ რესპუბლიკაში

საკანონმდებლო ინიციატივა წარმოადგენს კანონშემოქმედებითი საქმიანობის პირველ, საწყის ეტაპს. სახელმწიფოში დემოკრატიის ხარისხი ბევრადაა დამოკიდებული იმ ფაქტორზე, თუ ვის აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, თუ ვინ შეიმუშავებს და წარადგენს კანონ-პროექტებს პარლამენტში. ინიცირების ინსტიტუტში ვლინდება, ასევე, პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთობები. საპარლამენტო მოდელებში მთავრობა უფლებამოსილია კანონ-პროექტი წარადგინოს უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში. დემოკრატიულ სახელმწიფოებში ამ უფლებით სარგებლობს ხალხიც. მაშინდელ კონსტიტუციონალიზმში სახალხო ინიციატივა განიხილებოდა, როგორც რეფერენდუმის ნაირსახეობა. *“სახალხო ინიციატივა – რეფერენდუმის უახლესი ნაყოფი არის, უფლება, რომლის მიხედვით მოქალაქეთა განსაზღვრულ რიცხვს შეუძლია გარკვეული საკითხის შესახებ ხალხის დაკითხვა მოითხოვოს.”*¹¹²⁶

პირველ რესპუბლიკაში ინიციატივის მქონე სუბიექტთა წრე კანონმდებლობით არ იყო დადგენილი. ამის შესახებ ინფორმაციას არც რეგლამენტები შეიცავს. იმ პერიოდის საარქივო მასალების შესწავლანაღლის საფუძველზე დაყრდნობით შეიძლება ჩამოვაყალიბოთ

¹¹¹⁵ იხ. სეს-ს რეგლამენტი მიღებული 1918 წლის 5 ივლისს (სდრსაკ (1918-1921); 1990 წ.; თბ; იხ. სდკ-ს 1919 წლის 25 აპრილის რეგლამენტი (სდრსაკ (1918-1921); 1990 წ.; თბ.);

¹¹¹⁶ იხ. 1918 წლის 28 ივნისის კანონი “სახელმწიფო კონტროლიორის თანამდებობის დაარსებისა” (სდრსაკ (1918-1921); 1990 წ.; თბ.); გვ. 15;

¹¹¹⁷ 1918 წლის 5 ივლისის დებულება “საობლო სასამართლოს გაუქმებისა” (სდრსაკ (1918-1921) 1990 წ.; თბ; 45;

¹¹¹⁸ იხ. 1918 წლის 20 აგვისტოს “საქართველოს სამხედრო ბეგარისა და მუდმივი ჯარის შექმნისა” (სდრსაკ (1918-1921); თბ; 1990 წ.); გვ. 55;

¹¹¹⁹ იხ. 1919 წლის 30 იანვრის “მთავრობის მიერ დანიშნული საგანგებო რევიზიისა” (სდრსაკ (1918-1921); თბ; 1990 წ.); გვ. 229;

¹¹²⁰ იხ. 1919 წლის 31 იანვრის “საქართველოს პარლამენტის მოქმედების შეჩერების შესახებ” (სდრსაკ) 1918-1921); 1990 წ.; თბ; გვ. 236;

¹¹²¹ იხ. 1919 წლის 14 მარტის “საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობის შედგენისა” (სდრსაკ) 1918-1921); თბ. 1990 წ.; გვ. 237;

¹¹²² იხ. 1919 წლის 15 აპრილის “დამფუძნებელი კრების მიერ მიღებული კანონის, დეკრეტის და დადგენილების გამოქვეყნებისა” (სდრსაკ (1918-1921); თბ. 1990 წ.; გვ. 239);

¹¹²³ იხ. 1919 წლის 31 დეკემბრის “საქართველოს სახელმწიფო ბანკის შესახებ” (სდრსაკ (1918-1921); თბ. 1990 წ.; გვ. 325;

¹¹²⁴ 1920 წ.; 19 მარტის “საქართველოს და აზერბაიჯანის რესპუბლიკების მთავრობათა შორის დადებული ხელშეკრულებისა” (სდრსაკ (1918-1921); თბ; 1990 წ.; გვ. 364;

¹¹²⁵ იხ. 1921 წლის 11 თებერვლის “საქართველოს დამოუკიდებლობის იურიდიულად ცნობის აღსანიშნავად” (სდრსაკ (1918-1921); თბ; 1990 წ.; გვ. 453;

¹¹²⁶ *ჰაჩეკი ი.* დასახ. ნაშრ; გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 11 სექტემბერი;

საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტები: ა) ეროვნული საბჭოს (პარლამენტი) წევრები (პერსონალურად); ბ) ეროვნული საბჭოს პრეზიდიუმი; გ) ეროვნული საბჭოს კომისიები (კომისია); დ) ეროვნული საბჭოს ფრაქციები; ე) მინისტრთა-კაბინეტი; ზ) მინისტრები ინდივიდუალურად. უკვე დამფუძნებელი კრების მოქმედების პერიოდში საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტთა წრე გაიზარდა. ესენია: ა) სახელმწიფო კონტროლიორი; ბ) აფხაზეთის სახალხო საბჭო. საკანონმდებლო ინიციატივებთან დაკავშირებული ზოგიერთი პროცედურა დამფუძნებელი კრების დადგენილებებით იყო მოწესრიგებული. მაგალითად, 1919 წლის 1 ნოემბრის „საკანონმდებლო ინიციატივის მქონე ორგანოს მიერ დამფუძნებელ კრებაში წარდგენილი საკანონმდებლო აქტის უკან გამოთხოვის შესახებ“¹¹²⁷ დადგენილება ინიციატივის მქონე სუბიექტს უფლებას ანიჭებდა უკან გამოეთხოვა განსახილველად და დასამტკიცებლად შეტანილი პროექტი. თუ კომისიას დაწვეული ჰქონდა პროექტის განხილვა ან დასკვნა ჰქონდა შედგენილი, პროექტის უკან დაბრუნება შესაძლებელი იყო მხოლოდ კომისიის თანხმობით. განხილვის სტადიაზე მყოფი პროექტის გამოთხოვა საჭიროებდა დამფუძნებელი კრების პლენუმის ნებართვას. ჩვენს ყურადღებას იქცევს კრების დადგენილების სახელწოდებიდან *“ინიციატივის მქონე ორგანო.”* აქიდან ჩანს, რომ ინიციატივის უფლებით სარგებლობდნენ მხოლოდ იურიდიული პირები. აღსანიშნავია, რომ დამფუძნებელი კრების მოწვევიდან ერთი წლის თავზე საკანონმდებლო ინიციატივის სახით შემოსულა 415 კანონ-პროექტი, აქიდან ნახევარზე მეტი მთავრობის მიერ იყო ინიცირებული.¹¹²⁸ ეს ფაქტი კი მიუთითებს იმაზე, რომ საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში მთავრობა გავლენას ახდენდა კანონშემოქმედებით საქმიანობაზე, რაც საპარლამენტო რეჟიმებისთვისაა დამახასიათებელი და, ჩვენის აზრით, ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპიდან გამომდინარეობს.

§ 6.7.2. კონსტიტუციური ხელვა

პირველ რესპუბლიკაში საკანონმდებლო ინიციატივის სუბიექტთა წრე საკმაოდ ფართოა, რაც, ჩვენის აზრით, გამოწვეული იყო საქართველოს რესპუბლიკის მმართველობის ფორმის დემოკრატიული ბუნებით და, ამავე დროს, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტთა რაოდენობა კანონმდებლობით არ იყო განსაზღვრული. საარქივო

¹¹²⁷ სეა, ფონდი. 1833, აღწ. 1, საქმე. 65, ფურცელი. 9;

¹¹²⁸ აქედან ინიციატივით გამოსულა მინისტრთა-კაბინეტი (12), შინაგან საქმეთა მინისტრი (77), საგარეო საქმეთა მინისტრი (5), ფინანსთა მინისტრი (54), მიწათმოქმედების მინისტრი (33), გზათა მინისტრი (49), იუსტიციის მინისტრი (19), განათლების მინისტრი (36), შრომის მინისტრი (13), სამხედრო მინისტრი (28), სახელმწიფო კონტროლიორი (2), დამფუძნებელი კრების პრეზიდიუმი (16), საკონსტიტუციო კომისია (3), იურიდიული კომისია (14), საბიუჯეტო-საფინანსო კომისია (12), სამხედრო კომისია (16), ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის კომისია (7), განათლების კომისია (5), ხელოვნების კომისია (2), სარეგლამენტო კომისია (1), საბიბლიოთეკო კომისია (1), აგრარული კომისია (2), სღვ (6), ეღვ (1), ეროვნული ფრაქცია (1) (სეა, ფონდი. 1833, აღწ. 1, საქმე. 225, ფურცელი 338); შემოსული ინიციატივებიდან კანონ-პროექტის სახით იყო 114, დეკრეტის სახით—280, დადგენილების—11, დებულების—7, რატიფიკაციის სახით—3. პროექტებიდან დამტკიცებულ იქნა 278, გააუქმეს ან ერთი მეორეში ჩართეს 12, ინიციატივის უფლების მქონე უწყებას დაუბრუნდა 33, განუხილველი დარჩა 92.

მასალებში არ ფიქსირდება, არც ეროვნული საბჭოსა და არც დამფუძნებელი კრების მოღვაწეობის პირობებში, რომ ხალხს ერთხელ მაინც გამოეყენებინოს ინიციატივის უფლება. ეს საკითხი აქტუალური გახდა კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების პროცესში. საკონსტიტუციო კომისიაში მიიჩნევენ, რომ ინიციატივის კონსტიტუციური ინსტიტუტი უშუალო მმართველობის ერთერთი ფორმა იყო, თუმცა იგი მმართველობის სხვა მოდელებშიც გვხვდება და განსაზღვრავს სახელმწიფო ხელისუფლების დემოკრატიულ ბუნებას. კომისიის სწავლული წევრი კონსტანტინე მიქელაძე, რომელმაც შეიმუშავა კონსტიტუციის მე-15 თავი,¹¹²⁹ სახალხო ინიციატივას ორ ჯგუფად ყოფს: ა) კონსტიტუციური და ბ) საკანონმდებლო ინიციატივა. მისი აზრით, კონსტიტუციური ინიციატივა კონსტიტუციის შეცვლას ან გადასინჯვას შეეხება, ხოლო საკანონმდებლო ჩვეულებრივ კანონების გამოცემას.¹¹³⁰ საკანონმდებლო ინიციატივა შეიძლება განხორციელდეს ხალხის ინიციატივის საფუძველზე ორ შემთხვევაში: პირველი, როდესაც ხალხი საკანონმდებლო ორგანოს აძლევს წინადადებას შეცვალოს კონსტიტუციის რომელიმე მუხლი და, მეორე, პარლამენტს მიაწოდოს კანონ-პროექტის შემუშავებული ვარიანტი განსახილველად და დასამტკიცებლად.¹¹³¹ მიქელაძის ეს შეხედულება ცალსახად მეტყველებს იმაზე, რომ იგი შვეიცარიის და ამერიკის კონსტიტუციური გამოცდილების გავლენით სარგებლობს. პირველი კონსტიტუციის პროექტის მთავარი არქიტექტორი რაჟდენ არსენიძე, ჯერ კიდევ, 1917 წელს, რუსეთის დამფუძნებელი კრების არჩევნების წინ, მოითხოვდა საკანონმდებლო ინიციატივის ანუ *“თაოსნობის უფლების”* შემოღებას. ინიციატივის უფლება, მისი აზრით, განსაზღვრავს სახელმწიფოს წესწყობილების დემოკრატიულ ხასიათს და ამიტომ აუცილებელია იგი მიენიჭოს ხალხს კონსტიტუციურად. *“ყოველ მოქალაქეს უფლება აქვს კანონპროექტი შეიმუშაოს ამა თუ იმ საკითხზე და თუ მას ვთქვათ 100, 000 კაცი ან რამდენიც იქნება დადგენილი ხელს მოუწერს, პარლამენტი ვალდებული იქნება ეს კანონპროექტი განიხილოს და მასზე თავისი პასუხი გამოთქვას.”*¹¹³² ეროვნულ-დემოკრატიებიდან ინიციატივის განსაკუთრებულობაზე მიანიშნებდა გიორგი გვაზავა. მისი აზრით, ისტორიულად ინიციატივის უფლება მინიჭებული ქონდა მთავრობას, ეხლა ეს უფლება აქვს პარლამენტის წევრებს. იმ სახელმწიფოში, აღნიშნავდა გვაზავა, სადაც ხელმწიფება ეკუთვნის ხალხს, პარლამენტის წევრები, როგორც არჩეულნი ხალხის მიერ უნდა სარგებლობდნენ ამ უფლებით. უნდა ითქვას, რომ გვაზავა იყო კომისიის ის წევრი, რომელმაც პირველმა მოითხოვა დეპუტატისათვის ინიციატივის უფლების მინიჭება კონსტიტუციაში.¹¹³³ კანონ-პროექტების წარდგენის უფლება, შვეიცარიის მსგავსად, ასევე მოქალაქესაც უნდა მისცემოდა, მაგრამ არა თითოს, არამედ მოქალაქეთა განსაზღვრულ რაოდენობას. პირველი

¹¹²⁹ იხ. “სახელმწიფო მოხელენი” პროექტი, შედგენილი კონსტანტინე მიქელაძის მიერ; სეა; ფონდი 1836; აღწ. 1; საქმე 420; ფურც. 52; პროექტი განხილულ იქნა საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წლის 24 მაისს; მცირეოდენი ცვლილებებით იგი კომისიამ დაამტკიცა (იხ. სეა; ფონდი 1833; საქმე 181; ფურცელი 258-260);

¹¹³⁰ მიქელაძე კ. დასახ. ნაშრ; თბ. 1918 წელი; გვ. 31;

¹¹³¹ იქვე;

¹¹³² იხ. არსენიძე რ. დასახ. ნაშრ; თფ; 1917 წ.; გვ. 30;

¹¹³³ იხ. გვაზავა გ. დასახ. ნაშრ; 1920 წ.; გვ. 35;

შემთხვევის დაშვება, მისი აზრით, გამოიწვევდა “საპარლამენტო მუშაობის შეფერხებას,” ვინაიდან პარლამენტი აივსებოდა თხოვნებით, “რომელთაც არა აქვთ ხშირად არავითარი საზოგადოებრივი ან სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობა.”¹¹³⁴ თუმცა ჩვენ ვიცით მაგალითები მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმიდან, სადაც გამოიყენებოდა “ინდივიდუალური ინიციატივები” და ასეთი წესი მიღებული იყო შვეიცარიის ზოგიერთ კანტონში – გლარისში და აპენცილში. გვაზავა მოითხოვდა ინიციატივის მქონე სუბიექტთა რაოდენობის განსაზღვრას და ეს უნდა ყოფილიყო 5000 ან 10000 მოქალაქე. მისი კონცეფციით, მოქალაქეთა განსაზღვრული რაოდენობის მიერ პარლამენტში კანონ-პროექტის ინიცირება თავისთავად მეტყველებდა მის საზოგადოებრივ მნიშვნელობაზე, მაშინ “აშკარაა, აღძრული საკითხი წარმოადგენს უკვე დიდ საზოგადოებრივ ინტერესს და, მაშასადამე, ღირსია, რომ პარლამენტმაც ამ საკითხზე შეაჩეროს თავისი ყურადღება.”¹¹³⁵ საკონსტიტუციო კომისიაში ინიციატივის უფლების საკითხს არ გამოუწვევია კონცეპტუალურ შეხედულებათა გამიჯვნა. პროექტის ავტორები თავიდანვე შეთანხმდნენ, რომ ინიციატივის უფლებამოსილება კონსტიტუციაში მინიჭებული ექნებოდა, ერთის მხრივ ხალხს, როგორც ხელისუფლების ძირითად წყაროს და, მეორეს მხრივ, პარლამენტის წევრებს, როგორც ხალხის წარმომადგენლებს. ინდივიდუალური ინიციატივა უარყვეს.

პირველ კონსტიტუციაში აღნიშნულია, რომ კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია (მუხლი 8),¹¹³⁶ ამავე დროს იგი აღიარებს მისი გადასინჯვის შესაძლებლობას. კონსტიტუციის პროექტის ავტორები ცდილობდნენ შემოეღოთ ისეთი კონსტიტუციური ქმედითი ბარიერი, რომელიც დაიცავდა კონსტიტუციას ხშირი ცვლილებებისაგან. ისინი განიცდიდნენ ფრანგული და ამერიკული იდეის გავლენას, ერთის მხრივ, კონსტიტუციის საზოგადო ან ნაწილობრივი გადასინჯვის შესაძლებლობის და, მეორეს მხრივ, კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის რთული წესების შესახებ. კონსტიტუციის პროექტის ავტორები მიიხრევიდნენ, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვისა და მისი დამტკიცების უფლება ხალხს ეკუთვნის: “მას აქვს ურყეველი უფლება კონსტიტუციური კანონები შეცვალოს ისე, როგორც სურს და შეეფერება მის ინტერესებს.”¹¹³⁷ ქართველ კონსტიტუციონალისტთა აღნიშნულ კონცეპტუალურ ხედვაზე დიდი გავლენა იქონია საფრანგეთის რესპუბლიკის 1793 წლის კონსტიტუციამ, რომელიც განამტკიცებდა, რომ “ხალხს ყოველთვის აქვს უფლება გადასინჯოს, გააუმჯობესოს და შეცვალოს თავისი კონსტიტუცია. ერთ თაობას არ შეუძლია თავისი კანონებით საუკუნოდ შეზღუდოს ყველა მომავალი თაობანი.”¹¹³⁸ ბორის შაცკი მიიხრევეს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის ავტორები ამ საკითხში იზიარებდნენ ამერიკული და ფრანგული კონსტიტუციონალიზმის დოქტრინის ძირითად პრინციპებს. საკმაოდ საინტერესოა შაცკის მოსაზრება კონსტიტუციის ზოგადი ან

¹¹³⁴ იხ. გვაზავა გ. დასახ. ნაშრ; 1920 წ; გვ. 35;
¹¹³⁵ იქვე; გვ. 36;
¹¹³⁶ საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 7;
¹¹³⁷ იხ. საყვარელიძე პ. მოსაზრებები საქართველოს კონსტიტუციის პროექტზე, გაზეთი “სრ,” 1920 წელი, 11 თებერვალი;
¹¹³⁸ იქვე;

ნაწილობრივი გადასინჯვის აღმოცენებასა და მის განვითარებაზე. იგი მიუთითებს: “მართალია, ყველა სხვა ქვეყანამ მიიღო კონსტიტუციის დაწერილი ფორმა, თუმცა ამ ქვეყნების უმრავლესობა კონსტიტუციას უყურებდა, როგორც მმართველობის სფეროში ფორმალურ საფუძველს, რომლის შეცვლაც საჭიროების შემთხვევაშიც შესაძლებელია მინიმალური სირთულეების გადალახვით. ამერიკის კონსტიტუციის შემქმნელები, ფილადელფიის კონვენტზე 1787 წელს თავიანთ ქმნილებას მიიხნევდნენ ადამიანის გონიერების გვირგვინად და მას თვლიდნენ იმდენად სრულყოფილად, რომ ყოველი შესაძლებელი მასთან შეხებაც კი, ავნებდა სახელმწიფოებრიობას და ეროვნულობას. ამოდიოდნენ რა კონსტიტუციის “ბუნებრივი სამართლიანობიდან” და აღმერთებდნენ რა ადამიანის გონს, ამერიკის კონსტიტუციის მამები შეეცადნენ შეექმნათ ქმედითი ბარიერები კონსტიტუციის შესაცვლელად. “მას ვერ გაიყვანთ” და ვერ შეცვლით არა თუ ახლა, არამედ უშორეს მომავალშიც კი.”¹¹³⁹ შაცკი იქვე დასძენს, რომ “ქართული კონსტიტუციის ავტორები იმდენად იყვნენ გატაცებულნი ამ იდეების ბრწყინვალებით, რომ უზრუნველად გადმოჰქონდათ ისინი საქართველოს ნოყიერ ნიადაგზე. სინამდვილეში საქართველოს კონსტიტუციის პროექტში აღმოჩნდა მრავალი ისეთი ნორმა, რომელიც გათვლილია სამუდამო არსებობაზე; მაგ: მუდმივი ნეიტრალიტეტი, მმართველობის მუდმივი ფორმა, კონსტიტუციის გადასინჯვის ზედმიწევნით გართულებული შესაძლებლობა (პარლამენტარების უმრავლესობის 2/3 და ხალხის სანქცია), კონსტიტუციის გამოცხადება რესპუბლიკის უზენაეს კანონად, რომელსაც ვერ დაუპირისპირდება ვერც ერთი კანონი.”¹¹⁴⁰

ქართული კონსტიტუციის ავტორები შეეცადნენ ერთმანეთისაგან გაემიჯნათ საკანონმდებლო ინიციატივის სამი ფორმა:

- ზოგადი ინიციატივა, რომელიც, თავის მხრივ მოიცავს ორი სახის ინიციატივას: ა) ჩვეულებრივი საკანონმდებლო ინიციატივა (კანონ-პროექტების შედგენა და მათი წარდგენა პარლამენტში ხალხის მიერ და პარლამენტისათვის წინადადების ინიცირება მის მიერ ახალი კანონ-პროექტის შედგენისა და დამტკიცების შესახებ); ბ) პარლამენტში ინიციატივის შეტანა ნებისმიერ სახელმწიფოებრივ საკითხზე;
- საკონსტიტუციო ინიციატივა (კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე);
- ინიციატივა რეფერენდუმის ჩატარებაზე კანონების მისაღებად.

§ 6.7.3. ზოგადი ინიციატივა

საკონსტიტუციო კომისიაში მიიხნევდნენ, რომ კონსტიტუციას უნდა განემტკიცებინა დემოკრატიული რესპუბლიკის ძირითადი პრინციპები. პირველად, დამოუკიდებლობის დეკლარაციაში გაცხადდა, რომ ქართველ ერს სურდა დემოკრატიული რესპუბლიკური სახელმწიფოს მშენებლობა. შემთხვევითი არ ყოფილა ის ფაქტი, რომ საკონსტიტუციო კომისიამ ქვეყნის ძირითად კანონს საფუძვლად სწორედ დამოუკიდებლობის დეკლარაცია დაუდო. პროფესორი შაცკი ამ საკითხზე ამახვილებს

¹¹³⁹ იხ. შაცკი ბ. ე. Конституция Грузии, глава I, “Слово,” 1920 г. 4 декабря;

¹¹⁴⁰ იქვე;

ყურადღებას და მიუთითებს, რომ *“საქართველოს ეროვნული საბჭოს მიერ 1918 წლის 26 მაისს მიღებული და აღიარებული საქართველოს დამოუკიდებლობის დეკლარაცია მიხნეულ იქნა, კონსტიტუციური კომისიისა და დამფუძნებელი კრების მიერ შემუშავებული კონსტიტუციის პროექტის ძირითად ამოსავალ წერტილად. სწორედ მის საფუძველზე აწეობს და აშენებს სახელმწიფოებრივი მექანიზმის ყველა დეტალს.”*¹¹⁴¹

ერთერთი უმთავრესი საკითხი, რომელიც იდგა საკონსტიტუციო კომისიის წინაშე, სახალხო სუვერენიტეტის კონსტიტუციური საფუძვლების შექმნა იყო. ამ მხრივ საქართველოს პირველი კონსტიტუცია გამორჩეულია დასავლურ კონსტიტუციებს შორის, ვინაიდან იგი აღიარებს ხალხის საკანონმდებლო ინიციატივას, როგორც მოქალაქეთა პოლიტიკური ნების განხორციელების კონსტიტუციურ გარანტიას. საკონსტიტუციო კომისიის პოლიტიკური კონცეპტუალური ხედვა იყო შემდეგი: ხალხს უნდა მიეცეს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. აღნიშნული პოლიტიკური ნების შემდეგ მთავარი იყო მისი განმტკიცება კონსტიტუციის ტექსტში.

სახალხო ინიციატივის ინსტიტუტი, ჯერ კიდევ, ასახვას პპოვებს კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის მე-18 პუნქტში, *“პარლამენტი ვალდებულია განიხილოს ყოველი საკანონმდებლო წინადადება, რომელსაც სამი მაზრის ერობა ან ამომრჩეველთა 50 000-ზე არანაკლები აწერს ხელს.”*¹¹⁴² როგორც ჩანს, სანიმუშო პროექტის ავტორს უხელმძღვანელია ძირითადად შვეიცარიის კონსტიტუციის 89-ე მუხლით, ან 1874 წლის *“ფედერალური კანონებისა და დადგენილებების რეფერენდუმზე დამტკიცების შესახებ”* ფედერალური კანონის 1-ლი პუნქტით, თუმცა, უნდა ითქვას, რომ ქართველი კანონმდებელი გვთავაზობს აღნიშნული მუხლების რეცეფცირებულ ვარიანტს. 89-ე მუხლში ვკითხულობთ: *“ფედერალური კანონები ხალხს წარედგინება დასამტკიცებლად ან გასაუქმებლად, თუ ამ წარდგენას მოითხოვს 30 000 შვეიცარიის სრულუფლებიანი მოქალაქე ან 8 თემი.”*¹¹⁴³ ამ წესით უნდა მომხდარიყო ყოველგვარი სახელმწიფოებრივი საკითხის გადაწყვეტა. ძირითადი კანონის ამ მუხლს იმეორებს რეფერენდუმის შესახებ ფედერალური კანონის 1-ლი პუნქტი.¹¹⁴⁴ კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის მე-18 მუხლის რედაქცია გარკვეულწილად განსხვავდება შვეიცარიის კანონების მითითებული მუხლებისაგან. თუ შვეიცარიული კანონმდებლობით ინიციატივის უფლების მქონეთა რაოდენობა 30000 იყო, ქართულ სანიმუშო პროექტში ეს რიცხვი გაზრდილია 50000-მდე. შვეიცარიის კონსტიტუციით, ინიციატივის უფლებამოსილებით სარგებლობდა 8 სათემო ერთეული, ხოლო ქართული რედაქცია კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტისა, ითვალისწინებდა 3 მაზრის ინიციატივას. ამ მხრივ ქართული კონსტიტუციის პროექტი მეტი დემოკრატიულობით გამოირჩევა. კიდევ უფრო მეტი, 1919 წლის ბოლოს კომისიამ გამოაქვეყნა საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, რომლის

¹¹⁴¹ იხ. *Шацкий Б. Е.* Конституция Грузии, глава I, “Слово,” 1920 г. 4 декабря;

¹¹⁴² სანიმუშო პროექტი, იხ. სეა; ფონ. 1836; აღწ; 1; საქ. 420; ფურც. 112-115;

¹¹⁴³ *ШФК; М.* 1917 г. Ст. 23;

¹¹⁴⁴ 1874 წლის 17 თბათვის ფედერალური კანონი *“ფედერალური კანონებისა და დადგენილებების რეფერენდუმზე დამტკიცების შესახებ”*; იხ. შვეიცარიის ძირითადი კანონები, თბ. 1906 წელი; გვ. 81;

მე-19 პუნქტი ინიციატივის უფლებას ანიჭებდა პარლამენტის წევრებს, თვითმართველობას და 5 000 ამომრჩეველს.¹¹⁴⁵ საქართველოს კონსტიტუცია სახალხო სუვერენიტეტის განმტკიცების თვალსაზრისით მეტად პროგრესული დოკუმენტი იყო. სახალხო ინიციატივის კონსტიტუციური უფლება აღიარებული არაა საკონსტიტუციო კომისიის მიერ სანიმუშოდ მიჩნეულ კონსტიტუციებშიც. გერმანულ მოდელში კანონების ინიცირების უფლება ჰქონდა ა) მთავრობას ან ბ) თვითონ რაიხსტაგს (კონსტიტუციის 68-ე მუხლი).¹¹⁴⁶ ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის 41-ე მუხლი ადგენს ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტებს, ესენია ა) მთავრობა და ბ) პარლამენტის პალატები.¹¹⁴⁷ ბელგიაში ინიციატივა ეკუთვნოდა მეფეს, წარმომადგენელთა პალატას და სენატს (კონსტიტუციის 27-ე მუხლი).¹¹⁴⁸ საფრანგეთში კი რესპუბლიკის პრეზიდენტს და პარლამენტის ორივე პალატას.¹¹⁴⁹ საქართველოს კონსტიტუციის 63-ე მუხლი ინიციატივის უფლებას აძლევდა პარლამენტის ყოველ წევრს და 5000 ამომრჩეველს. პარლამენტის წევრისათვის საკანონმდებლო ინიციატივის მინიჭების ეს პრინციპი უფრო შვეიცარიული იყო. კონსტიტუციის 93-ე მუხლის ძალით, ინიციატივა ეკუთვნოდა როგორც ორივე პალატას, ასევე ამ პალატების წევრებს ინდივიდუალურად.¹¹⁵⁰

საგულისხმოა სანიმუშო პროექტის მე-18 პუნქტის დებულება *“პარლამენტი ვალდებულია განიხილოს ყოველი საკანონმდებლო წინადადება.”* აქ ქართველი კანონმდებლები გულისხმობდნენ არ თუ მარტო კანონ-პროექტების ინიცირებას, არამედ ყოველგვარ საჯარო, სახელმწიფოებრივ საკითხს, რომელიც ექვემდებარებოდა სახალხო კენჭისყრით გადაწყვეტას. ჩვენს ამ მოსაზრებას კიდევ უფრო ამყარებს ამავე პროექტის მე-19 პუნქტი, რომლის მიხედვით სამი მაზრის ერობის (თვითმართველობის) ან 50 000 ამომრჩეველის ხელმოწერილი წინადადებით პარლამენტი ვალდებული იყო მის მიერ მიღებული კანონ-პროექტი სარეფერენდუმოდ წარედგინა ხალხისათვის.¹¹⁵¹ შეიძლება ითქვას, რომ ამ პუნქტების მიხედვით, ერთმანეთისაგან გამიჯნულია, ერთის მხრივ კანონ-პროექტების ინიცირება რეფერენდუმზე სახალხო გამოკითხვისათვის და, მეორეს მხრივ, *“ყოველგვარი საკანონმდებლო წინადადების”* წარდგენა პარლამენტში, რაც, თავის მხრივ, ჩვენის აზრით, გულისხმობდა ნებისმიერ საკითხზე ინიციატივის შეტანას პარლამენტში და, ასევე, შემუშავებული კანონ-პროექტების წარდგენას დასამტკიცებლად. როგორც სანიმუშო პროექტის მე-19 პუნქტიდან ჩანს, რეფერენდუმის ჩატარების ინიციატივა უნდა მისცემოდა მთავრობას ან პარლამენტს, თუმცა, ჩვენ არ ვიცით, თუ რატომ ამოიღეს ქართველმა კანონმდებლებმა ეს პუნქტი, ყოველ შემთხვევაში იგი დამფუძნებელი კრების მიერ 1920 წელს გამოცემულ პროექტში არ გვხვდება. პირველი კონსტიტუციის 63-ე მუხლი მხოლოდ *“ზოგად ინიციატივას”*

¹¹⁴⁵ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 27 დეკემბერი;

¹¹⁴⁶ *Ferfassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919. Leipzig. 1919; გვ. 21;*

¹¹⁴⁷ *La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, გვ. 29;*

¹¹⁴⁸ *Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, К БС, том II, Москва, 1936 г. Ст. 477;*

¹¹⁴⁹ *Конституционный закон обь организации государственной власти 25 февраля 1875 года, Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, Киев, 1905 г. Ст. 29;*

¹¹⁵⁰ *ШФК; М. 1917 г. Ст. 23;*

¹¹⁵¹ სანიმუშო პროექტი; იხ. სეა; ფონ. 1836; აღწ; 1; საქ. 420; ფურც. 112-115;

განამტკიცებს.¹¹⁵² ეს, ჩვენის აზრით, გულისხმობს ინიციატივის შეტანას, როგორც კანონ-პროექტების შემუშავება-მიღებაზე, ასევე ნებისმიერი არასაკანონმდებლო წინადადების შეთავაზებას პარლამენტისათვის მათი განხილვისა და დამტკიცების მიზნით. საკონსტიტუციო კომისიის თეზისებში ვკითხულობთ: *“ეს ინიციატივა შეეხება მხოლოდ ჩვეულებრივი კანონების გამოცემას და შეიცავს იმას, რომ ამ წესით შეიძლება საკანონმდებლო მუშაობა. ასეთი წესით შემოსული საკანონმდებლო წინადადება აუცილებლად უნდა განხილულ იქნეს, ე.ი. ან უნდა მიიღოს პარლამენტმა ან უარყოს, ან შეასწოროს. ერთი სიტყვით მთელი ის პროცესი კანონმდებლობისა გაატაროს, რომელიც კანონით და რეგლამენტით იქნება შემუშავებული საკანონმდებლო მუშაობისათვის.”*¹¹⁵³ ინიციატივის განმსაზღვრელ კონსტიტუციურ ნორმაში (63-ე მუხლი) ჩადებულია სახალხო სუვერენიტეტის იდეა და საფუძვლები. ინიციატივა, ერთის მხრივ ეკუთვნის ხალხს, ხოლო, მეორეს მხრივ, ხალხის მიერ არჩეულ წარმომადგენლებს.

§ 6.7.4. ინიციატივა რეფერენდუმის ჩატარებაზე

პირველ კონსტიტუციაში განმტკიცებულია ინიციატივის მეორე ფორმა – *ინიციატივა რეფერენდუმის ჩატარებაზე*. კომისიის კონცეპტუალური ხედვა პარლამენტის უზენაესობის შესახებ დადასტურებულია საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისი მუხლებით და პარლამენტი აღიარებულია, როგორც წარმომადგენლობითი-სახალხო ინსტიტუტი. მიუხედავად ამისა, საკონსტიტუციო კომისია არ გამორიცხავდა საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან ხელისუფლების ბოროტად გამოყენების მცდელობას და პარლამენტზე კონტროლის ეფექტური მექანიზმების შემუშავება მათი ერთერთი უპირველესი მიზანი იყო. თუმცა თავიდანვე უარყოფილ იქნა პარლამენტის დათხოვნის ან მასზე ხელისუფლების დანარჩენი შტოების, მათ შორის სასამართლოს კონტროლის უფლებამოსილება. იყო იდეა ორპალატიანი სისტემის შემოღებისა, რაც ზოგიერთის აზრით, უზრუნველყოფდა დახვეწილი კანონების შემუშავებას და დემოკრატიული ღირებულებების განმტკიცებას კანონმდებლობაში. საბოლოოდ ორპალატიან სისტემასაც ეთქვა უარი. საკონსტიტუციო კომისიას მიაჩნდა, რომ პარლამენტი ხალხის მიერ არის არჩეული და მხოლოდ ხალხს აქვს უფლება კონტროლი გაუწიოს მის საქმიანობას – ვეტო დაადოს იმ კანონებს, რომელიც მიუღებელი იქნება უმრავლესობისათვის. პროექტის ერთერთი ავტორი არსენიძე ინიციატივას დემოკრატიულ ღირებულებად მიიჩნევდა და მოითხოვდა მის შემოღებას: *“თუ მცხოვრებთა განსაზღვრული ნაწილი, ვთქვათ, 200 ან 300 ათასი კაცი მოითხოვს, კანონ-პროექტი შეიძლება ხალხს გადაეცეს რეფერენდუმის საშუალებით გადასაწყვეტად... მხოლოდ ასეთი პირობების შემოღებით შეიძლება სახელმწიფო წყობილებას ნამდვილი დემოკრატიული ხასიათი მიეცეს და ხალხის ინტერესები დაცულ იქნეს.”*¹¹⁵⁴

კანონ-პროექტის სარეფერენდუმოდ ხალხისათვის გადაცემის ინიციატივა, ჯერ კიდევ, დადასტურებული იყო სანიმუშო პროექტში. მე-19

¹¹⁵² საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 18;

¹¹⁵³ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქ; 181; ფურც. 58;

¹¹⁵⁴ იხ. არსენიძე რ. დასახ. ნაშრ; თფ; 1917 წ; გვ. 30;

პუნქტის მიხედვით, ინიციატივის უფლება ჰქონდა სამი მაზრის ერობას და 50 000 ამომრჩეველს.¹¹⁵⁵ 1919 წელს კომისიის მიერ გამოქვეყნებული პროექტის მონახაზში, მე-20 პუნქტის მიხედვით, რეფერენდუმზე კანონ-პროექტების დამტკიცების შესახებ ინიციატივის წარდგენის უფლება ჰქონდა არა თუ 50 000 ამომრჩეველს, არამედ 20 000-ს.¹¹⁵⁶ ეს დებულება უცვლელად დარჩა საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მიღებულ პროექტში. 72-ე მუხლში ვკითხულობთ: *“თუ ოცი ათასმა ამომრჩეველმა წერილობით მოითხოვა, პარლამენტი ვალდებულია ახლად მიღებული კანონი სარეფერენდუმოდ ხალხს წარუდგინოს.”*¹¹⁵⁷ ამომრჩეველთა რაოდენობის განმსაზღვრელი ეს ციფრი შეცვლილია დამფუძნებელი კრების მიერ მიღებული კონსტიტუციის 64-ე მუხლით. ამჯერად ინიციატივის უფლება მიენიჭა 30 000 ამომრჩეველს.¹¹⁵⁸ ჩვენთვის უცნობია თუ რამ გამოიწვია კონსტიტუციის პროექტებში ინიციატივის სუბიექტთა რაოდენობის ასეთი ხშირი ცვლილებები, მაგრამ ერთი კი უდაოა, კომისიის წევრები მსჯელობდნენ თუ ერთობლივად რამდენ მოქალაქეს უნდა მისცემოდა კონსტიტუციურად ეს უფლება, ამით განისაზღვრებოდა კონსტიტუციის დემოკრატიული ბუნება. რაც უფრო მეტად გაიზრდებოდა ინიციატივის მქონეთა საერთო რიცხვი, მით უფრო რთული გახდებოდა ამ კონსტიტუციური უფლების განხორციელება. სოციალისტ-რევოლუციონერთა კონსტიტუციის პროექტის მე-40 მუხლი რეფერენდუმის ჩატარების ინიციატივის უფლებას ანიჭებდა ა) დეპუტატთა შემადგენლობის ერთ მეხუთედს და ბ) 10 000 ამომრჩეველს.¹¹⁵⁹ საქართველოს კონსტიტუცია არ ჩამოუვარდებოდა ევროპის სახელმწიფოთა კონსტიტუციებს, რომლებიც ინიციატივას ითვალისწინებდნენ ამ სფეროში. საინტერესოა გერმანული კანონმდებლობის ძირითადი პრინციპები სარეფერენდუმო ინიციატივაზე. კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მიხედვით, რაისსტაგის მიერ მიღებული კანონის კენჭისყრაზე გატანის ინიცირების უფლება ჰქონდა ფედერალურ პრეზიდენტს და საარჩევნო უფლების მქონეთა მეოცედ ნაწილს.¹¹⁶⁰ ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის 46-ე მუხლის თანახმად, ინიციატივის უფლება ეკუთვნოდა მხოლოდ მთავრობას იმ შემთხვევაში თუ სახალხო კრება (პარლამენტი) უარს იტყოდა მთავრობის მიერ წარმოდგენილი კანონ-პროექტის დამტკიცებაზე, ამ წინადადებაზე მთავრობისათვის უარის თქმა არ შეიძლებოდა.¹¹⁶¹ საქართველოს პირველი კონსტიტუციის 64-ე მუხლის თავისებურებაზე მეტყველებს ის ფაქტი, რომ ინიციატივის სუბიექტთა წრე ვიწროა და ეს არის ამომრჩეველი. თუ ზოგიერთ დასავლურ სისტემებში ინიციატივის სუბიექტებად გამოდიან პრეზიდენტები (გერმანია), მთავრობები (ჩეხოსლოვაკია), ადგილობრივი თვითმართველობები (შვეიცარია), საქართველოში ინიციატივის კონსტიტუციური უფლება მხოლოდ ამომრჩეველებს მიენიჭა. ამით კიდევ ერთხელ გაესვა ხაზი საკონსტიტუციო კომისიის კონცეპტუალურ ხედვას იმასთან დაკავშირებით, რომ პარლამენტზე მაღლა არ დგას არცერთი

¹¹⁵⁵ სანიმუშო პროექტი; იხ. სეა; ფონ. 1836; აღწ; 1; საქ; 420; ფურც. 112-115;

¹¹⁵⁶ კონსტიტუციის პროექტის მონახაზი, გაზ. “სრ,” 1919 წელი; 27 დეკემბერი;

¹¹⁵⁷ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფილისი, 1920 წ. მაისი; გვ. 21;

¹¹⁵⁸ საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 18;

¹¹⁵⁹ კონსტიტუციის პროექტი, იხ. სეა; ფონდი 1833; საქმე 728; ფურცელი 99;

¹¹⁶⁰ *Ferfassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919. Leipzig. 1919;* გვ. 22;

¹¹⁶¹ *La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Pracue, 1920,* გვ. 30;

ხელისუფალი, გარდა ხალხისა, რომელთა ინტერესებსაც წარმოადგენს თავად პარლამენტი.

§ 6.7.5. საკონსტიტუციო ინიციატივა

პირველ კონსტიტუციაში დადასტურებულია ინიციატივის ყველაზე მნიშვნელოვანი, მესამე ფორმა – საკონსტიტუციო ინიციატივა. ძირითადი კანონის პროექტის შემუშავებელ კომისიას არ ქონდა კონსტიტუციის გადასინჯვის პრაქტიკული გამოცდილება საქართველოში და წევრები იძულებულნი იყვნენ შეესწავლათ მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმში გათვალისწინებული პრინციპები ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ. გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო კომისია თავიდანვე ამერიკულ და ფრანგულ მოდელებს მიიხრევა ყველაზე მისაღებ ფორმად, სადაც კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის გართულებული სამართლებრივი წესები იყო შემოღებული. საკონსტიტუციო კომისიის აზრით, საქართველოს კონსტიტუცია მუდმივი უნდა ყოფილიყო და ეს დადასტურებულია კიდევაც მის მე-10 მუხლში, რომლის მიხედვით: *“ეს კონსტიტუცია ძალაშია მუდმივ და შეუწყვეტლივ, იმ შემთხვევის გარდა, რომელიც ამავე კონსტიტუციას აქვს გათვალისწინებული.”*¹¹⁶² აქ უდავოდ ჩანს საფრანგეთის კონსტიტუციური მაგალითის გავლენა ქართულ კანონმდებლობაზე. 1791 წლის საფრანგეთის დამფუძნებელმა კრებამ მიიღო საფრანგეთის კონსტიტუცია, რომელიც *“იმ ცდაში იყო, რომ შემუშავებული კონსტიტუცია სამუდამოდ დარჩენულიყო საფრანგეთის ძირითად კანონად. ამისთვის დამფუძნებელი კრების მიერ 1791 წლის კონსტიტუციის შეცვლა და გადასინჯვა შეზღუდული იყო რთული და მძიმე პირობებით.”*¹¹⁶³ კონსტიტუციის პროექტის ავტორთა ერთერთი მთავარი იდეალი კონსტიტუციის მუდმივობა იყო, ისინი ქმნიდნენ ისეთ კონსტიტუციურ ბარიერებს, რომლებიც შესაძლებლობას არ იძლეოდა ადვილად შეცვლილიყო კონსტიტუცია მთლიანად ან ნაწილობრივ. პირველი კონსტიტუციით დამკვიდრდა კონსტიტუციის გადასინჯვის ორ საფეხურიანი სისტემა: *ცვლილებები და დამატებები ჯერ პარლამენტს უნდა დაემტკიცებინა, ხოლო შემდეგ ხალხს რეფერენდუმზე.* ასეთი სისტემა მაშინდელ მსოფლიოში მხოლოდ რამოდენიმე სახელმწიფოს ჰქონდა მიღებული კონსტიტუციური ნორმებით.

§ 6.7.6. საკონსტიტუციო ინიციატივისა და კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხი მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმში

კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხი ყოველთვის მწვავედ იყო დაყენებული სახელმწიფოთა მიერ. ამერიკის კონვენტმა და საფრანგეთის დამფუძნებელმა კრებამ დიდი პოლიტიკური წინდახედულება გამოიჩინეს და დიდი შრომა დახარჯეს ამ საკითხის გადაჭრის დროს.¹¹⁶⁴ ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თვალსაზრისით მსოფლიო

¹¹⁶² საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 7;

¹¹⁶³ მდივანი ა. კონსტიტუცია და მისი გადასინჯვა; გაზეთი “სს,” 1920 წელი, 26 ნოემბერი;

¹¹⁶⁴ იქვე;

კონსტიტუციები ერთმანეთისაგან განსხვავდებოდნენ. პირველი ქართული კონსტიტუცია, ამ შემთხვევაში, ახლოს იდგა შვეიცარიულ მოდელთან და მის პრინციპებს იზიარებდა. მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის ანალიზი ცხადყოფს, რომ არარსებობს დედამიწაზე ისეთი კონსტიტუცია, რომელიც არ ითვალისწინებდეს ცვლილებების შეტანას და გარკვეული პერიოდის გავლის შემდეგ მისი თავების ან მუხლების განახლებას. ჩვენ გვხვდება პრაქტიკაში ისეთი მაგალითები, რომლის თანახმად, ზოგიერთი სახელმწიფოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა გათვალისწინებული იყო გარკვეულ პერიოდებს შორის. ამის კლასიკური მაგალითია პორტუგალიის 1911 წლის 19 ივნისის კონსტიტუცია. გადასინჯვა შეიძლებოდა 10 წელიწადში ერთხელ, მაგრამ თუ კონგრესი (პარლამენტი) წევრთა ორი მესამედის მხარდაჭერით დაადგენდა, კონსტიტუციის ცალკეული მუხლების შეცვლა, განსაკუთრებულ შემთხვევებში, შეიძლებოდა 5 წელიწადში ერთხელ.¹¹⁶⁵ ანალოგიური კონსტიტუციური პრაქტიკა მიღებული იყო ამერიკის ზოგიერთ შტატში, მაგალითად, ოგაიოსის, მერილენდის, მიჩიგანის და იოვის კონსტიტუციები მოითხოვდნენ პერიოდულად გადასინჯვას.¹¹⁶⁶ მსგავს შეზღუდვას არ ითვალისწინებდა შვეიცარიის 1874 წლის კონსტიტუცია და 118-ე მუხლის მიხედვით, კონსტიტუციის გადასინჯვა შესაძლებელი იყო ყოველთვის.¹¹⁶⁷ პროფ. ჰაჩეკი ამასთან დაკავშირებით მიუთითებს: *“სწორედ ამით განსხვავდება შეერთებული შტატების წესი შვეიცარიულისაგან, რადგან შვეიცარიაში ხალხს შეუძლია განახორციელოს თავისი კონსტიტუციური ინიციატივა ყოველ დროს და არა მარტო განსაზღვრული ვადის შემდეგ, როგორც ეს ჩრდილო ამერიკის შეერთებულ შტატებშია.”*¹¹⁶⁸ ზოგიერთი ქვეყნის ძირითადი კანონი საერთოდ არ ითვალისწინებდა ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის კონსტიტუციურ ნორმებს, მაგრამ ეს არ გულისხმობდა იმას, რომ ისინი არ ექვემდებარებოდნენ გადასინჯვას. ასეთ კონსტიტუციებს განეკუთვნებოდა ესპანეთის 1876 წლის კონსტიტუცია. 1882 წელს ესპანეთის ძირითად კანონში შეეცადნენ შეეტანათ გარკვეული ცვლილება, მაგრამ კორტესების (პარლამენტის) დეპუტატთა პალატამ დიდი უმრავლესობით უარყო ინიციატივა გადასინჯვის შესახებ.¹¹⁶⁹ იტალიის 1848 წლის კონსტიტუცია არაფერს ამბობს გადასინჯვაზე. თუმცა მე-5 მუხლის შეცვლის შესახებ წინადადება შეტანილ იქნა, რომელის მიხედვით, პარლამენტის ნებადაურთველად მთავრობას უფლება არ ჰქონდა ომი გამოეცხადებინა.¹¹⁷⁰ კონსტიტუციებში გათვალისწინებული იყო მხოლოდ ნაწილობრივი ცვლილებები. ამის მაგალითია, ნორვეგიის 1814 წლის კონსტიტუცია.¹¹⁷¹ მსოფლიო

¹¹⁶⁵ იხ. პორტუგალიის 1911 წლის კონსტიტუციის მე-7 თავის 82-ე მუხლი; ხელმისაწვდომია: http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direitoConst_1911.pdf;

¹¹⁶⁶ ჰაჩეკი ი. დასახ. ნაშრ; გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 24 აგვისტო; მაგალითად უფრო დაწვრილებით იხილეთ მერილენდის 1851 წლის კონსტიტუციის მე-14 თავი კონსტიტუციის გადასინჯვაზე; ხელმისაწვდომია: <http://www.msa.md.gov/msa/mdmanual/43const/html/14art14.html>;

¹¹⁶⁷ ШФК; М. 1917 г. Ст. 28;

¹¹⁶⁸ ჰაჩეკი ი. დასახ. ნაშრ; გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 24 აგვისტო;

¹¹⁶⁹ საქარელი ნ. დასახ. ნაშრ. 1920 წ; თბ; გვ. 27;

¹¹⁷⁰ იქვე; გვ. 15-16; იხ. ესპანეთის 1876 წლის კონსტიტუცია; ხელმისაწვდომია: http://es.wikisource.org/wiki/Constitución_española_de_1876;

¹¹⁷¹ საქარელი ნ. იქვე; გვ. 29;

კონსტიტუციონალიზმისათვის ცნობილია კონსტიტუციის პირველხარისხოვანი მუხლების უცვლელობა და მხოლოდ მეორეხარისხოვანი მუხლების შეცვლის შესაძლებლობა. ასეთ კონსტიტუციათა რიგებს მიეკუთვნებოდა საბერძნეთის 1864 წლის ძირითადი კანონი.¹¹⁷² კონსტიტუციათა კლასიფიკაცია შეიძლება მოხდეს ძირითად კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის წესის მიხედვით, ანუ თუ ვის აქვს გადასინჯვის შესახებ ინიციატივის წარდგენა და ვინ ახდენს ცვლილებების საბოლოო დადასტურებას. ა) ამ მხრივ განსაკუთრებით აღსანიშნავია ის ქვეყნები, რომლებიც ითვალისწინებდნენ მეფის დასტურს. მაგალითად, დანიის 1866 წლისა და შვეციის 1809 წლის კონსტიტუციები. დანიის კონსტიტუცია რამდენიმე საფეხურიან პროცედურებს განსაზღვრავდა, ეს იყო: I) საკონსტიტუციო ინიციატივის შეატანა; ბ) რიგსტაგის (პარლამენტის) პალატების თანხმობა ამ წინადადებაზე; გ) ამავე დროს, აუცილებელი იყო მთავრობის თანხმობაც; დ) ძველი რიგსტაგის დაშლა და ახლის მოწვევა; ე) ახალი რიგსტაგის ორივე პალატის (ფოლკეტინგი და ზედა-სანსტინგი) მიერ გადასინჯვის მიღება და ვ) ბოლოს მეფის მიერ მისი დამტკიცება.¹¹⁷³ II) აღსანიშნავია კონსტიტუციათა ის წყება, რომლებიც ძირითად კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანას მხოლოდ საკანონმდებლო პალატებს ანიჭებდნენ და ხალხს არ ჰქონდა არც ინიციატივის და არც მისი დამტკიცების უფლება. ასეთი წესი მოქმედებდა ბრაზილიაში, ვენესუელაში, მექსიკაში, ეკვადორსა და პანამაში.¹¹⁷⁴ II) გადასინჯვის თვალსაზრისით ერთ მნიშვნელოვან თავისებურებებს ქმნიან ის კონსტიტუციები, რომლებიც, ცვლილებების შემთხვევაში, მოითხოვდნენ ძველი პარლამენტის დაშლას და ახალი პალატების არჩევას. ამის შესახებ პროფ. გაჩეკი მიუთითებს, *“იდეალური დემოკრატიის ტიპის გზაზე წავიდნენ ის რესპუბლიკები, რომელნიც, თუმცა გადასინჯვის საქმეს ანდობენ ჩვეულებრივ საკანონმდებლო უფლებას, მაგრამ თხოვილობენ მაინც ახალ არჩევნებს, ესე იგი მას, რომ ორმა ერთიმეორეს მიმყოლმა საკანონმდებლო კრებამ ხმა მისცეს გადასინჯვას, ამასთან მეორეს ვოტუმი განსაზღვრულია იმ გარეშეცულობით, რომელიც მიეცა გადასინჯვას პირველი საკანონმდებლო კრების მიერ.”*¹¹⁷⁵ გადახედვის ამ პრინციპის მაგალითს იძლევა ბელგიის კონსტიტუცია. დეპუტატთა პალატისა და სენატის მიერ კონსტიტუციის გადასინჯვის წინადადების მიღების შემდეგ, მთლიანად დაიშლებოდა საკანონმდებლო ორგანო და ახლად არჩეულ პარლამენტს მიენდობოდა ცვლილებების შეტანა წევრთა ორი მესამედის მიერ.¹¹⁷⁶ სერბეთის 1889 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, ძირითად კანონში ცვლილებები მოითხოვდა სერბეთის პარლამენტის (სკუპშჩინას) დაშლას და დიდი სახალხო სკუპშჩინას მოწვევას.¹¹⁷⁷ III) კონსტიტუციათა დამოუკიდებელ კატეგორიას ქმნიდნენ ის კონსტიტუციები, რომლებიც ითვალისწინებდნენ ძირითად კანონში ცვლილებების შესატანად კვალიფიციური

¹¹⁷² საქარელი ნ. იქვე; გვ. 29;
¹¹⁷³ იქვე; გვ. 33;
¹¹⁷⁴ გაჩეკი ი. დასახ. ნაშრ; გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 26 აგვისტო;
¹¹⁷⁵ იქვე;
¹¹⁷⁶ საქარელი ნ. დასახ. ნაშრ. 1920 წ; თბ; გვ. 20;
¹¹⁷⁷ იქვე; გვ. 39; იხ. სერბეთის 1888 წლის კონსტიტუცია; ხელმისაწვდომია: <http://sr.wikisource.org/sr/>;

უმრავლესობის მხარდაჭერას. მაგალითად, საფრანგეთი, რომლის გზას მიჰყვნენ ჰაიტი და სან-დომინგო.¹¹⁷⁸ IV) აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთ მოდელში კონსტიტუციური ცვლილებებისათვის იწვევდნენ სპეციალურ, განსაკუთრებულ კრებას, რომელსაც მიანდობდნენ ძირითადი კანონის ნაწილობრივ ან მთლიან გადასინჯვას. მაგალითად, ამგვარი სისტემა მიღებული იყო არგენტინაში, კუბაში, გვატემალაში, პარგავაიში, სალვადორსა და ნიკარაგუაში.¹¹⁷⁹ V) კონსტიტუციების ერთი ჯგუფი ძირითად კანონში ცვლილებების შესატანად იყენებდა რამოდენიმე ფორმას. მაგალითად, ასეთი ფუნქციის შესრულებას ხან ჩვეულებრივ საკანონმდებლო ორგანოს ანდობდნენ, ხან განსაკუთრებულ ნაციონალურ კონვენტებს, იმისდა მიხედვით, კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატივა მომდინარეობდა კონგრესისაგან 2/3 უმრავლესობით, თუ ცალკე შტატების საკანონმდებლო პალატების 2/3 უმრავლესობისაგან. პირველ შემთხვევაში კონსტიტუციის გადასინჯვას ახდენდა კონგრესი, ხოლო მეორე შემთხვევაში კონვენტი.¹¹⁸⁰ VI) აღსანიშნავია ის კონსტიტუციები, რომლებიც საერთო გადასინჯვას ანდობდნენ ჩვეულებრივ საკანონმდებლო ხელისუფლებას, ხოლო ნაწილობრივს განსაკუთრებულ კონვენტებს. ამგვარი კონსტიტუციური წესი მიღებული იყო კოსტარიკასა და ურუგვაიში. VII) უფრო დემოკრატიულობით გამოირჩეოდნენ ის კონსტიტუციები, რომლებიც კონსტიტუციის გადასინჯვას ანდობდნენ ხალხს კენჭისყრის საფუძველზე, თუმცა ინიციატივა ეკუთვნოდა საკანონმდებლო პალატას. ასეთ სისტემებს მიეკუთვნებოდა არკანზასი, ტეხასი, ლუიზიანა, მისისიპი. ზოგიერთ შტატში, მაგალითად, ჯორჯიაში, კონსტიტუციაში ცვლილებები შეჰქონდა ჩვეულებრივ საკანონმდებლო ხელისუფლებას, თუმცა გადასინჯვის ინიციატივის განხილვამდე წინდაწინ ხალხს შეეკითხებოდნენ საკონსტიტუციო კონვენტის მოწვევის შესახებ.¹¹⁸¹ VIII) იმ სისტემებში, სადაც კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა მოითხოვდა საკანონმდებლო ორგანოს მუშაობას ან დამფუძნებელი კონვენტის მოწვევას, სახალხო კენჭისყრას მიმართავდნენ მხოლოდ დამფუძნებელი კონვენტის მიერ ცვლილებების დამუშავების შემთხვევაში. ასეთი წესი დაამკვიდრეს ფლორიდის, ნევადას, კოლორადოს, ალაბამას, ნებრასკის, ნიუ იორკის, ვირჯინიის, მიჩიგანის, ოგაიოს, მერილენდის და სხვა შტატების კონსტიტუციურმა აქტებმა.¹¹⁸² IX) ცალკე დემოკრატიულ პრინციპებს ამკვიდრებდნენ ის კონსტიტუციები, რომლებიც განამტკიცებდნენ ა) პლიურალურ (მრავლობით) და ბ) ინდივიდუალურ ინიციატივებს კონსტიტუციის გადასინჯვისათვის. ამ სისტემებში ხალხს არათუ მარტო ინიციატივის უფლება ჰქონდა, არამედ სახალხო კენჭისყრის საფუძველზე ცვლილებების დამტკიცების უფლებამოსილებაც. პირველის კლასიკური მაგალითია შვეიცარიის კონსტიტუცია. ინდივიდუალურ ინიციატივებს ამკვიდრებდნენ აპენცილის 1876 წლისა და გლარისის 1887 წლის კონსტიტუციები.¹¹⁸³ უნდა ითქვას,

¹¹⁷⁸ პაჩეკო ი. დასახ. ნაშრ; გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 26 აგვისტო;

¹¹⁷⁹ იქვე;

¹¹⁸⁰ იქვე;

¹¹⁸¹ პაჩეკო ი. იქვე; იხ. ასევე ზოგიერთი კონსტიტუცია: მისისიპის 1890 წლის კონსტიტუცია; ხელმისაწვდომია: http://en.wikisource.org/wiki/Mississippi_Constitution;

¹¹⁸² პაჩეკო ი. დასახ. ნაშრ; გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 26 აგვისტო;

¹¹⁸³ პაჩეკო ი. დასახ. ნაშრ; გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 26 აგვისტო;

რომ გადასინჯვის მიხედვით მსოფლიო კონსტიტუციები ერთმანეთისაგან განსხვავდებოდნენ. არ შეიძლება ამ კონსტიტუციურ პრაქტიკას გავლენა არ მოეხდინა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე. საკონსტიტუციო კომისიის მიერ კონსტიტუციის გადასინჯვის ევროპულ-ამერიკული სისტემა კარგად იქნა შესწავლილი. ახლა მთავარი იყო ამ პრინციპების ირგვლივ მსჯელობა და ისეთი სისტემის გადმოღება, რომელიც დაიცავდა საქართველოს კონსტიტუციას ხშირი ცვლილებებისაგან.

§ 6.7.7. კონცეპტუალური ხედვა და კლიურალური ინიციატივა კონსტიტუციაში

საკონსტიტუციო კომისიაში კარგად აცნობიერებდნენ იმ ფაქტს, რომ სახელმწიფოში იყო *“ორი წყება კანონებისა:”* ძირითადი და ჩვეულებრივი. მათი აზრით, კონსტიტუცია, განსხვავებით ჩვეულებრივი კანონებისაგან, მოითხოვდა განსაკუთრებული წესების დაცვით ცვლილებების შეტანას.¹¹⁸⁴ კონსტიტუციათა კლასიფიცირებას ორ ჯგუფად, ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის წესების მიხედვით, ახდენდნენ. საკონსტიტუციო კომისიის წევრი ალექსანდრე მდივანი ამ საკითხს შეეხო საგაზეთო პუბლიკაციაში და მოგვცა საკუთარი კონცეპტუალური ხედვა მყარ და მარტივ კონსტიტუციებთან დაკავშირებით. მისი აზრით, *“არის კონსტიტუციები, რომელთა გადასინჯვა არის დამოკიდებული განსაკუთრებულ დამატებით პირობებზე. მათი გადასინჯვა არ არის შეზღუდული. იგი ჩვეულებრივი საკანონმდებლო მოქმედებაა. არის კონსტიტუციები, რომელთა გადასინჯვა ზედმეტად შეზღუდულია, ვინაიდან მათი შემუშავებისა და გამოცემის დროს აზრად ჰქონდათ ამ კონსტიტუციების სიმტკიცე და ხანგრძლივობა.”*¹¹⁸⁵ იგი პირველის მაგალითად მიიჩნევს ინგლისის კონსტიტუციურ აქტებს, ხოლო მყარ, მტკიცე კონსტიტუციად თვლის ამერიკის ძირითად კანონს. კონსტიტუციის პროექტის გადასინჯვის თეზისებში ვკითხულობთ, რომ ამ ქვეყნებში (იგულისხმება ინგლისი და უნგრეთი) *“ყველა კანონი ერთნაირი წესით მუშავდება, ერთნაირი მიღების პროცესს ემორჩილება, ერთნაირად იცვლება და გადასინჯება.”*¹¹⁸⁶ თეზისებში ერთმანეთისგან განსხვავებულია კონსტიტუციის გადასინჯვის ორი ფორმა: *საზოგადო და ნაწილობრივი. “საზოგადო გადასინჯვა ეხება მთელ კონსტიტუციას ან მის რომელიმე ორგანულ, მთლიან ნაწილს ან განყოფილებას. ნაწილობრივი გადასინჯვა ეხება კონსტიტუციის რომელიმე მუხლს, ამა თუ იმ მუხლის შეცვლას, გაუქმებას ან დამატებას.”*¹¹⁸⁷ საკონსტიტუციო კომისიაში მიაჩნდათ, რომ კონსტიტუციის საზოგადო და ნაწილობრივი გადასინჯვის მაგალითს იძლეოდა შვეიცარიის კონსტიტუცია და ეს პრინციპი უცვლელად უნდა ასახულიყო კონსტიტუციის პროექტში. კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხი საკონსტიტუციო კომისიის 1919 წლის 26 ნოემბრის სხდომის სადისკუსიო ობიექტად იქცა. კომისიის თავმჯდომარე პავლე საყვარელიძე დაბეჭდვით ამტკიცებდა 5 ან 10 ერობისათვის ინიციატივის უფლების

¹¹⁸⁴ მდივანი ა. კონსტიტუცია და მისი გადასინჯვა; გაზეთი “სს,” 1920 წელი, 26 ნოემბერი;

¹¹⁸⁵ იქვე;

¹¹⁸⁶ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, მე-17 თავი, სვა; ფონ. 1833; საქ; 369; ფურც. 11;

¹¹⁸⁷ იქვე;

მინიჭების აუცილებლობას. იგი ერობებს შორის მოიაზრებდა პარლამენტის წევრებსა და ამომრჩევლებს. თუმცა გასაკვირია, თუ რა მოტივით ხელმძღვანელობდნენ ამ იდეის ავტორები, როდესაც ერობებსაც მოიაზრებდნენ ინიციატივის მქონე სუბიექტებში, მითუმეტეს ადგილობრივი პროვინციებისათვის საკონსტიტუციო ინიციატივის უფლებამოსილებას არცერთი ქვეყნის კონსტიტუცია არ ითვალისწინებდა. ეს იყო განსახვავებული კონცეპტუალური ხედვა. უფრო ლოგიკური და თანმიმდევრული იყო გიორგი გვაზავას შეხედულება, მისი აზრით, კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატივის უფლება უნდა მისცემოდა პარლამენტის წევრთა 1/4 და 25 000 ამომრჩეველს. კომისიის წევრი მედიტონ რუსია მიზანშეწონილად თვლიდა, რომ ინიციატივის უფლების სუბიექტები ყოფილიყვნენ ამომრჩევლები და პარლამენტის დეპუტატები. რაჟდენ არსენიძის წინადადებით, ინიციატივის უფლებით უნდა ესარგებლა 100 000 ამომრჩეველს. 1920 წლის 18 თებერვალს ერობებისათვის ინიციატივის მინიჭების იდეა უარყოფილ იქნა.¹¹⁸⁸ კომისიის საბოლოო გადაწყვეტილებით პლიურალური ინიციატივის უფლება მიენიჭა 50000 მოქალაქეს.¹¹⁸⁹ ძირითადი კანონის ამ დებულების ფორმირების დროს ქართველი კანონმდებლები ხელმძღვანელობდნენ შვეიცარიის კონსტიტუციის 120-ე მუხლის პრინციპებით, რომლის მიხედვით, კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატივის უფლება ჰქონდა პარლამენტის ორივე პალატას და 50 000 მოქალაქეს.¹¹⁹⁰ პირველი კონსტიტუცია მიეკუთვნება კონსტიტუციათა იმ წყებას, რომლებიც ერთდროულად ზოგად და ნაწილობრივ გადასინჯვას ითვალისწინებდნენ. 145-ე მუხლი ამბობს: *“კონსტიტუციის საზოგადო ან ნაწილობრივი გადასინჯვის ინიციატივის უფლება აქვს: ა) პარლამენტის წევრთა ნახევრის არანაკლებსა, და ბ) 50 000 ამომრჩეველს.”*¹¹⁹¹ იმის გამო, რომ კონსტიტუციაში არ არის დადგენილი პარლამენტის წევრთა ზუსტი რაოდენობა, ჩვენთვის უცნობია, თუ რამდენ დეპუტატს გულისხმობდა კანონმდებელი *“პარლამენტის წევრთა ნახევრის არა ნაკლებში.”* საქართველოს პირველი კონსტიტუციის პროექტის მე-17 თავი მთლიანად ეხება *“კონსტიტუციის გადაშინჯვას.”*¹¹⁹² საკონსტიტუციო კომისიამ ძირითადი კანონის ამ ნაწილის განხილვა ვერ მოასწრო. დამფუძნებელი კრების მიერ მიღებული კონსტიტუციის მე-17-ე თავი (*“კონსტიტუციის გადასინჯვა”*)¹¹⁹³ პროექტის დებულებებს მთლიანად იმეორებს. სავარაუდოა, რომ კომისია ამ ნაწილში გარკვეულ ცვლილებებსაც შეიტანდა. კონსტიტუციის პროექტის ავტორების ძირითადი იდეა, ამჯერადაც, იყო სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპის დამკვიდრება კონსტიტუციის გადასინჯვის ფარგლებში. აქაც კარგად ჩანს, რომ ქართველი კანონმდებლები სარგებლობდნენ ამერიკის კონსტიტუციონალიზმის დებულებებით. ამასთან დაკავშირებით შეიძლება მოვიყვანოთ ამონარიდი პროფ. ჰაჩეკის შრომიდან: *“შეერთებული შტატების უმთავრესი პრინციპი ამბობს, რომ სუვერენული ხალხი თვით*

¹¹⁸⁸ სეა; ფონდი 1833; აღწერა 1; საქმე 181; ფურცელი 119;

¹¹⁸⁹ იქვე; ფურცელი 49-50;

¹¹⁹⁰ ШФК; М. 1917 г. Ст. 29;

¹¹⁹¹ საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 40;

¹¹⁹² საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფ. 1920 წ. მაისი; გვ. 31;

¹¹⁹³ საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 40;

*ქმნის თავის კონსტიტუციას. ეს პრინციპი სავსებით გაბატონებულია უმრავლეს შტატში.*¹¹⁹⁴

საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში გათვალისწინებულ იქნა სამი სახი ინიციატივის უფლება: ა) ზოგადი ინიციატივა (მუხლი 63),¹¹⁹⁵ ინიციატივის უფლებით სარგებლობდნენ: პარლამენტის წევრები და ამომრჩევლები (5000); ბ) სარეფერენდუმო ინიციატივა, რომლისთვისაც საჭირო იყო 30 000 ამომრჩევლის წერილობითი მოთხოვნა (მუხლი 64)¹¹⁹⁶ და გ) ინიციატივა კონსტიტუციის გადასინჯვაზე, რომლის უფლება ჰქონდა პარლამენტის წევრთა ნახევარზე მეტსა და 50 000 ამომრჩეველს (მუხლი 145).¹¹⁹⁷ კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონ-პროექტი ძალაში შედიოდა მხოლოდ ხალხის უმრავლესობის დადასტურების შემდეგ. საქართველოს კონსტიტუციამ წინ გაუსწრო სახელმწიფოთა უმრავლესობას, რომლებიც კონსტიტუციის გადასინჯვას პირდაპირ საკანონმდებლო ორგანოს ანდობდნენ და არ ითვალისწინებდნენ ხალხის აქტიურ მონაწილეობას ამ პროცესში, მაგალითად, ასეთ ქვეყნებს მიეკუთვნებოდა ბრაზილია, ვენესუელა, მექსიკა, ეკვადორი და პანამა.¹¹⁹⁸ კონსტიტუციის გადასინჯვისათვის ზოგიერთ სახელმწიფოში ირჩევდნენ განსაკუთრებულ კრებას. მაგალითად, არგენტინა, კუბა, გვატემალა, პარაგვაი, სალვადორი და ნიკარაგუა.¹¹⁹⁹ საპარლამენტო მართვის ფრანგული მოდელი საერთოდ გამორიცხავს ხალხის არათუ რაიმე ფორმით კონსტიტუციის გადასინჯვაში მონაწილეობას, არამედ ინიციატივასაც კი. საფრანგეთის კონსტიტუციური აქტის მე-8 მუხლი ინიციატივის უფლებას ანიჭებს პარლამენტის ორივე პალატას და რესპუბლიკის პრეზიდენტს.¹²⁰⁰

საქართველოს პირველი კონსტიტუცია, სტრუქტურისა და შინაარსის გათვალისწინებით, პროგრესული დოკუმენტია, რომელიც მთლიანად ეყრდნობა სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპს. ხელისუფლების სისტემაში პარლამენტი ისეა მოქცეული, რომ იგი შებოჭილია ხალხის სუვერენული უფლებებით. მისი წყაროა ხალხი და მის საქმიანობას რეფერენდუმის საშუალებით აკონტროლებს თავად ხალხი. კონსტიტუციის პროექტის ავტორების აზრით, პარლამენტი უზენაესი ორგანოა, რომელიც გამოხატავს ხალხის ინტერესებს, თუმცა საჭირო და სასარგებლოა პარლამენტზე კონტროლი და ეს მხოლოდ ხალხს შეუძლია.

§ 6.7.8. საკანონმდებლო აქტის გამოქვეყნების, ძალაში შესვლისა და კონსტიტუციის საკითხები პირველ რესპუბლიკაში

პარლამენტის საკანონმდებლო პროცესის მნიშვნელოვანი ნაწილია კანონის გამოქვეყნება და ძალაში შესვლა. საქართველოს პარლამენტის საკანონმდებლო პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველოს პირველ დემოკრატიულ რესპუბლიკაში კანონი ძალაში შედიოდა

¹¹⁹⁴ *პაჩეკო ი.* დასახ. ნაშრ; გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 24 აგვისტო;
¹¹⁹⁵ საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 18;
¹¹⁹⁶ იქვე;
¹¹⁹⁷ იქვე; გვ. 40;
¹¹⁹⁸ *პაჩეკო ი.* დასახ. ნაშრ; გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 26 აგვისტო;
¹¹⁹⁹ იქვე;
¹²⁰⁰ Конституционный закон об организации государственной власти 25 февраля 1875 года, Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, Киевь; 1905 г. Ст. 30;

სხვადასხვა დრო და ეს პროცესი, თავიდან, კანონმდებლობით არ იყო მოწესრიგებული. კანონი ა) ძალაში შედიოდა მიღებისთანავე, ბ) ზოგჯერ კანონში მითითებული დღიდან, გ) ან კანონის გამოცხადებისთანავე და დ) ზოგჯერ კანონში ნათქვამი არ იყო ძალაში შესვლის ვადები.¹²⁰¹ ქართველი კანონმდებლები ასეთ უსისტემობას და ნორმატიულ მოუწესრიგებლობას *“არეგდარეგად და არანორმალურად”*¹²⁰² მიიჩნევდნენ. პარლამენტის ფარგლებში შემუშავებულ იქნა კანონ-პროექტი და მას განმარტებაც დაერთო.

ევროპულ კონსტიტუციონალიზმში კანონის მიღებისა და ძალაში შესვლის რამოდენიმე ფორმა იყო მიღებული, ძირითადად საეკლესიო-სახალხო და ნორმატიული აქტებით დადგენილი პროცედურების დაცვით. ქართველ კანონმდებელთა ნაწილი მოითხოვდა, რომ კანონი ძალაში შესულიყო მხოლოდ ერთ დღეს. რუსეთში მანიფესტებსა და სხვა საკანონმდებლო აქტებს ეკლესიებში კითხულობდნენ. ანალოგიური წესი არსებობდა შვეიცარიაში. იქ კანონი იურიდიულ ძალას იღებდა, მაშინ, როდესაც მას წირვის დროს წაიკითხავდნენ.¹²⁰³ დანიაში კანონები ძალაში შედიოდა მათი გამოცხადებიდან 8 დღის, ბელგიაში 10, გერმანიაში 14, იტალიაში 15, ჰოლანდიაში 20, ნორვეგიაში 28 დღის შემდეგ.¹²⁰⁴ პარლამენტში განმარტავდნენ, რომ *“ერთ ვადას ის კარგი მხარე აქვს, რომ მას შეაქვს კანონმდებლობაში მეტი გარკვეულობა, სიმარტივე.”*¹²⁰⁵ ქართველ კანონმდებელთა აზრით, ყოველი კანონი საქართველოს მთელს ტერიტორიაზე უნდა შესულიყო ძალაში ერთიდაიგივე დროს, მისი გამოცემიდან შვიდი დღის შემდეგ, თუ კანონში არ იქნებოდა მითითებული სხვა ვადა. საქართველოს ეროვნული საბჭოს 1918 წლის 31 ივლისის დადგენილებით, წესი *“კანონთა გამოქვეყნების”* შესახებ,¹²⁰⁶ წარედგინა იურიდიულ კომისიას დასკვნისათვის. კომისიის მიერ გამოთქმული ცალკეული შენიშვნები გარკვეულწილად აისახა კანონ-პროექტის საბოლოო ვარიანტში.¹²⁰⁷ პარლამენტს კანონ-პროექტი დასამტკიცებლად წარედგინა 1918 წლის 10 ოქტომბერს, მეორე დღეს, 11 ოქტომბერს იგი მიიღეს.¹²⁰⁸ კანონი *“კანონთა გამოქვეყნების”*¹²⁰⁹ შესახებ მოიცავს ოთხს მუხლს. კანონის მეორე მუხლი და შენიშვნა ეხება კანონის ძალაში შესვლის საკითხს. ამ მუხლის მიხედვით, კანონი ძალაში შედიოდა მისი ოფიციალურ ორგანოში *“კანონთა და მთავრობის განკარგულებათა კრებულში”* გამოცემიდან შვიდი დღის შემდეგ. აღნიშნული მუხლი არ ვრცელდებოდა იმ შემთხვევაში, როდესაც კანონში სხვა ვადა იქნებოდა მითითებული ან კანონის აღსრულება გამოქვეყნებამდე იყო აუცილებელი.¹²¹⁰ კანონის ძალაში შესვლა მჭიდროდ არის დაკავშირებული მის გამოქვეყნებასთან. ეროვნული საბჭოს მიერ მიღებული კანონი პირველად იბეჭდებოდა მთავრობის ოფიციალურ გამოცემაში *“საქართველოს რესპუბლიკაში.”* თუ რა

¹²⁰¹ სეა, ფონ. 1836, აღწ. 1, საქ. 289, ფურც. 2-3;

¹²⁰² იქვე;

¹²⁰³ იქვე, ფურც. 3;

¹²⁰⁴ იქვე;

¹²⁰⁵ იქვე;

¹²⁰⁶ სეა, ფონ. 1836, აღწ. 1, საქ. 289, ფურც. 10;

¹²⁰⁷ იქვე, ფურც. 12;

¹²⁰⁸ სეა, ფონ. 1836, აღწ. 1, საქ. 289; ფურც. 18;

¹²⁰⁹ სდრსაკ (1918-1921); თბ. 1990 წ.; გვ. 82;

¹²¹⁰ იქვე;

მნიშვნელობას ანიჭებდნენ ქართველი კანონმდებლები ნორმატიული აქტების გავრცელებისა და მოქმედების საკითხს, კარგად ჩანს პარლამენტის განმარტებაში: *“სახელმწიფოში კანონიერების დასამყარებლად საჭიროა სასტიკად განსაზღვრული წესი კანონების საყოველთაოდ გამოქვეყნებისა და იმის შესახებ, თუ რა მომენტიდან ღებულობს კანონი თავის სავალდებულო ძალას.”*¹²¹¹ ეროვნულ საბჭოში გამოითქვა აზრი, რომ საქართველოში უნდა დაარსებულიყო ოფიციალური კრებული, რომელიც უზრუნველყოფდა კანონების ხელმისაწვდომობასა და მათ კოდიფიკაციას. ეროვნულ საბჭოს ასეთ გამოცემად ესახებოდა *“კანონთა და მთავრობის განკარგულებათა კრებული,”* რომლის ანალოგი გამოდიოდა რუსეთში და ევროპის სხვა ქვეყნებში. ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის 54-ე მუხლის მე-12 პუნქტში ასეთ გამოცემას ეწოდება *“კანონთა და განკარგულებათა კრებული.”*¹²¹² მსგავსი ოფიციალური ორგანო გამოდიოდა გერმანიაშიც.¹²¹³ საქართველოს პარლამენტის განმარტებაში ვკითხულობთ: *“ასეთი ოფიციალური გამოცემა, რა თქმა უნდა, საქართველოს რესპუბლიკისთვისაც აუცილებლად საჭიროა. ჩვენ ვფიქრობთ, რომ ვიდრე სენატი ან ამის მსგავსი დაწესებულება დაარსდებოდა ჩვენში, ამ კანონთა საქმე, მათი ოფიციალური გამოცემა გადაეცეს იუსტიციის სამინისტროს, როგორც ისეთ უწყებას, რომელიც უფრო ახლოს დგას კოდიფიკაციის საკითხებთან.”*¹²¹⁴ *“კანონთა გამოქვეყნების”* შესახებ კანონთან ერთად პარლამენტმა დაამტკიცა *“იუსტიციის სამინისტროსთან საკოდიფიკაციო განყოფილების დაარსების”* შესახებ კანონი.¹²¹⁵ პირველი მუხლის მიხედვით იუსტიციის სამინისტროსთან ჩამოყალიბდა საკოდიფიკაციო განყოფილება საკანონმდებლო მასალისა და მთავრობის ზოგადი ხასიათის განკარგულებათა შესაკრებად, წესრიგში მოსაყვანად და გამოსაქვეყნებლად.¹²¹⁶ კანონის მიხედვით, პარლამენტის ნორმატიული აქტები ეგზავნებოდა მთავრობას ოფიციალურ ორგანოში გამოსაქვეყნებლად. კრებული ხელმისაწვდომი იყო სახელმწიფო და საზოგადოებრივი დაწესებულებებისათვის. საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში არაა გათვალისწინებული კანონის ძალაში შესვლისა და მისი გამოცემის საკითხები. აღსანიშნავია, რომ ძველი და ახალი

¹²¹¹ სეა, ფონ. 1836, აღწ. 1, საქ. 289, ფურც. 2-3
¹²¹² La Constitution de la Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, გვ. 32
¹²¹³ Fassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919, Leipzig, s. 22
¹²¹⁴ სეა, ფონ. 1836, აღწ. 1, საქ. 289, ფურც. 4;
¹²¹⁵ კმგკ, სის გამოცემა, 1919 წ.; თბ; პირველი გამოცემა, გვ. 1;
¹²¹⁶ სდრსაკ (1918-1921); თბ; 1990 წელი; გვ. 82; იხ. საქართველოს რესპუბლიკის კანონთა კრებული 1918 წ.; ტფ. იუსტიციის სამინისტროს საკოდიფიკაციო განყოფილება, 1919 (საქათველოს მთავრობის სტამბა); VIII; 284 გვერდი (დაცულია სებ: საერთო ფონდი, ქართველოლოგია, ხელუხლებელი ფონდი); იხ. 1919 წლის კანონთა და მთავრობის განკარგულებათა კრებულის საგნობრივი სარჩევი, ტფილისი, 1920 წელი (დაცულია სებ: ხელუხლებელი ფონდი); იხ. 1919 წლის კანონთა და მთავრობის განკარგულებათა კრებულის ქრონოლოგიური სარჩევი, ტფილისი, 1920 წელი (დაცულია სებ: ხელუხლებელი ფონდი); იხ. 1920 წლის მთავრობის განკარგულებათა კრებული; ტფილისი, საქართველოს სენატთან არსებული საკოდიფიკაციო განყოფილების გამოცემა; 1920 წელი; მეორე ნაწილი (დაცულია ქუთაისის მუზეუმში); იხ. კანონთა და მთავრობის განკარგულებათა კრებული, ნაწილი I, ტფილისი, საქართველოს სენატთან არსებული საკოდიფიკაციო განყოფილების გამოცემა; 1921 წელი (არ არის დაცული);

კანონმდებლობის გადასინჯვის მიზნით შექმნილი იყო კანონთა გადამსინჯავი კომისია იუსტიციის სამინისტროსთან.¹²¹⁷

§ 6.7.9. პარლამენტის ნორმატიული აქტები

1919 წლის 15 აპრილიდან დამფუძნებელი კრება გამოსცემდა კანონს, დეკრეტს და დადგენილებას.¹²¹⁸ თუმცა უფრო ადრე, სანამ კრება მიიღებდა წესს „დამფუძნებელი კრების მიერ მიღებულ კანონის, დეკრეტის და დადგენილების გამოქვეყნების“ შესახებ,¹²¹⁹ პარლამენტის ნორმატიული აქტების ფორმები განსაზღვრული იყო სანიმუშო პროექტის მე-15 პუნქტში, რომლის მიხედვით, „პარლამენტი გამოსცემს კანონებს, დეკრეტებს და დადგენილებებს, რომელნიც გამოქვეყნდება პარლამენტისა და მთავრობის თავმჯდომარეთა ხელის მოწერით.“¹²²⁰ ამ პუნქტით გათვალისწინებულია კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი, რაც შემდგომ უარყოფილ იქნა კომისიის მიერ და 1920 წელს გამოქვეყნებული კონსტიტუციის პროექტის 60-ე მუხლის რედაქცია შემდგენიარადაა ჩამოყალიბებული: „პარლამენტი გამოსცემს კანონს, დეკრეტსა და დადგენილებას; მათი გამოქვეყნების წესი ცალკე კანონით იქნება განსაზღვრული.“¹²²¹ შვეიცარიის კონსტიტუციის 89-ე მუხლი პარლამენტს ანიჭებდა უფლებას გამოეცა კანონები, დეკრეტები და დადგენილებები ორივე პალატის თანხმობის შემდეგ.¹²²² შეიძლება ითქვას, რომ საკონსტიტუციო კომისია ამ პროექტის 60-ე მუხლის ჩამოყალიბების დროს ითვალისწინებდა პირველი რესპუბლიკის გამოცდილებას ნორმატიული აქტების ფორმებისა და იერარქიის შესახებ, რომელიც, თავის მხრივ, ემყარებოდა შვეიცარიის კონსტიტუციის 89-ე მუხლს. აღსანიშნავია, რომ პროექტის ავტორებს ნორმატიული აქტების შვეიცარიული სისტემა ბრმად კი არ გადმოუნერგიათ ქართულ საპარლამენტო რეალობაში, არამედ ისინი კარგად ფლობდნენ მათი შორის არსებულ სხვაობასა და თავისებურებებს. საქართველოს კონსტიტუცია არ შეიცავს ნორმებს საკანონმდებლო პროცესის მოწესრიგების შესახებ, არ არის მითითება იმის შესახებ, თუ რამდენი ხმა იყო საჭირო კანონის, დეკრეტის ან დადგენილების მისაღებად.

§ 6.7.9.1. კანონი და დეკრეტი

კანონები, ჯერ კიდევ, 1918 წლიდან გამოიცემოდა ეროვნული საბჭოს მიერ, რომლებიც უმნიშვნელოვანეს საზოგადოებრივ ურთიერთობებს აწესრიგებდნენ, მათ შორის სახელმწიფო ორგანიზაციის საკითხებს. დეკრეტი, როგორც საკანონმდებლო აქტი, საქართველოს საპარლამენტო ცხოვრებაში დაინერგა დამფუძნებელი კრების არჩევის შემდეგ, 1919 წლიდან.¹²²³ კომისიაში თვლიდნენ, რომ კანონსა და დეკრეტს შორის

¹²¹⁷ სდრსაკ, (1918-1921); თბ. 1990 წ.; გვ. 381 (იხ. გაზეთი “სრ,” 1920 წელი, 22 აპრილი);

¹²¹⁸ სდრსაკ, (1918-1921); თბ. 1990 წ.; გვ. 239;

¹²¹⁹ იქვე;

¹²²⁰ სანიმუშო პროექტი, იხ. სეა; ფონ. 1836; აღწ. 1; საქ. 420; ფურც. 112-115;

¹²²¹ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფილისი, 1920 წ. მაისი; გვ. 19;

¹²²² ШФК; М. 1917 г. Ст. 23;

¹²²³ “საკანონმდებლო აქტების შედგენისა და წინასწარი განხილვის ტექნიკის გაუმჯობესების” საკითხებს მიეძღვნა სდკ-ს პრეზიდიუმის, კომისიებისა და ფრაქციების შეერთებული სხდომა 1919 წლის 24 დეკემბერს (სეა, ფონ. 1833, აღწ. 1, საქ. 76, ფურც.

პრინციპული განსხვავება არ იყო, ვინაიდან ორივე მატერიალური ნორმაა. ისინი განსხვავებას ხედავდნენ მათ ფორმალობაში: კანონის მიღების უფლება მხოლოდ პარლამენტის პრეროგატივაა, მაშინ, როდესაც დეკრეტის გამოცემის უფლება აღმასრულებელ ხელისუფლებასაც ჰქონდა. კანონი უფრო მაღლა იდგა იურიდიულად, ვიდრე დეკრეტი. კონსტიტუციის პროექტის კომენტარებში ვკითხულობთ, რომ „ჩვეულებრივ დეკრეტი არავითარ შემთხვევაში არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს კანონს, რომელიც მასზე მაღლა სდგას.“¹²²⁴ შესაბამისად მათი მიღების წესებიც განსხვავებული იყო ან უნდა ყოფილიყო. კანონის მიღება უფრო რთულ პროცედურებს ითვალისწინებდა, ვიდრე დეკრეტისა. ამავე დროს, დეკრეტი გამოიცემოდა რთულ პოლიტიკურ სიტუაციებში, როდესაც ხელისუფლების საგანგებო ზომები მოითხოვდნენ სწრაფ განხორციელებას. „როდესაც ცხოვრება სწრაფად მიმდინარეობს, როდესაც სტიქიური სიჩქარით იცვლება ერთი კომბინაცია ინტერესებისა და ძალებისა მეორეთი და საჭიროა უფლებრივი რეგლამენტაცია ახლად შექმნილი წესრიგისა, იქ აუცილებელია მოქნილი და ელასტიური აპარატის ამუშავება.“¹²²⁵ მთავრობის თავმჯდომარე ნოე ჟორდანიას დეკრეტს დროებით კანონს უწოდებს და „ყოველდღიურ საჭიროებად“ თვლიდა. მისი აზრით, „კონსტიტუცია და კანონები „მომავლის მუსიკაა,“ ხოლო დეკრეტი კი ყოველდღიური საჭიროება.“¹²²⁶ საგულისხმოა ის ფაქტი, რომ საქართველოს პირველი კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს დეკრეტების დამტკიცებას რეფერენდუმზე. ეს მიგვანიშნებს იმაზე, რომ „კანონს“ განსაკუთრებით უფრო მეტი მნიშვნელობა ჰქონდა საზოგადოებისათვის, ვიდრე დეკრეტს. საფრანგეთის 1793 წლის კონსტიტუციის პროექტი, რომელიც კონდორსეს¹²²⁷ მიერ იყო წარდგენილი, ერთმანეთისაგან განანსხვავებდა კანონებსა და დეკრეტებს. პროექტში განსაზღვრული იყო ის თემატიკა, რომელიც კანონით უნდა მოწესრიგებულიყო. ყოველი კანონი სახალხო კენჭისყრას ექვემდებარებოდა. დეკრეტების მისაღებად

ჰ; მსჯელობისა და დისკუსიის საგანი გახდა ბევრი საკანონმდებლო წინადადება, მათ შორის კრებაში განსახილველად შემოსული კანონ-პროექტების დეპუტატებისათვის დროულად გადაცემის საკითხი. გარდა ამისა, ყოველი სახის ნორმატიული აქტი (კანონი, დეკრეტი, დებულება და სხვა) უნდა განხილულიყო კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით. აიკრძალა კანონის განხილვა და მიღება იმგვარი წესით, როგორც ეს გათვალისწინებული იყო დეკრეტის მისაღებად. დეკრეტი დროებით აქტს წარმოადგენდა და მას არ სჭირდებოდა კრებაში რთული საკანონმდებლო პროცედურის გავლა. სხდომაზე დადგინდა, რომ კანონ-პროექტები, დეკრეტები თუ დადგენილებები ფრაქციებს უნდა გაეზავნოდა. დეკრეტი, ინსტრუქცია და დადგენილება განხილვობდა ორჯერ-საზოგადოდ და მუხლობრივად. რეგლამენტი არ ითვალისწინებდა მათ შორის შუალედური დროის გასვლას. აღნიშნული აქტები საბოლოო დასამუშავებლად ეგზავნებოდა სარედაქციო კომისიას.

¹²²⁴ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქ; 181; ფურც. 54;

¹²²⁵ იქვე; ფურც. 55;

¹²²⁶ ჟორდანიას ნ. „დამფუძნებელი კრება, მისი ფუნქციები და ძალაუფლება,“ გაზეთი „ერთობა,“ 1919 წელი; 27 თებერვალი;

¹²²⁷ მარკიზ დე კონდორსე (1743-1794). Marquis de Condorcet, ფრანგი ფილოსოფოსი და მათემატიკოსი, სოციალური მეცნიერი და პოლიტიკოსი. პროგრესული მოსაზრებების გამო იგი 1794 წელს იაკობინელებმა შეიპყრეს. ოფიციალური ვერსიით მან სკამში თავი მოიკლა, თუმცა მრავალი მკვლევარი განზრახ მკვლელობის ვერსიას იზიარებს (წყარო: <http://nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=5&t=14528>);

საკმარისი იყო საკანონმდებლო ორგანოს ნება. დეკრეტები მხოლოდ პარლამენტს უნდა დაემტკიცებინა.¹²²⁸

ნორმატიული აქტების სისტემაში ჩვენ გვხვდება კიდევ ერთი აქტი და ეს არის „დადგენილება“.

§ 6.7.9.2. დადგენილება

დადგენილება კონსტიტუციის შინაარსიდან გამომდინარე შეიძლება განვიხილოთ, როგორც კანონქვემდებარე აქტი. თუმცა კონსტიტუცია პირდაპირ არაფერს ამბობს იმაზე თუ რა შემთხვევაში მიიღებოდა იგი. საკონსტიტუციო კომისიაში მიიხნევედნენ, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებულ დადგენილებას სულ სხვა დანიშნულება ჰქონდა, ვიდრე პარლამენტის მიერ დამტკიცებულს. პირველ შემთხვევაში დადგენილება გამომდინარეობს კანონისგან და კანონის ცხოვრებაში გატარებას ისახავს მიზნად: „როდესაც მისი გამომცემელი არის აღმასრულებელი ორგანო, ამ უკანასკნელ შემთხვევაში დადგენილება ემყარება კანონს. ე. ი. არაფერში არ ეწინააღმდეგება კანონს და აქვს მიზნად უმთავრესად კანონის სწორი შესრულება.“¹²²⁹ მიღების წესის მიხედვით დადგენილება განსხვავდებოდა კანონისა და დეკრეტისაგან. ამავე დროს, დადგენილება უნდა მიღებულიყო მხოლოდ პარლამენტის ორგანიზაციულ საკითხებზე და მთავრობის საქმიანობის ცალკეული მხარეების მოსაწესრიგებლად, როგორც იყო მთავრობათვის ნდობისა და უნდობლობის გამოცხადება და სხვა. 1919 წლის 31 იანვარს პარლამენტმა მიიღო დადგენილება „პარლამენტის მოქმედების შეჩერების შესახებ.“¹²³⁰ „ამ მხრივ რეგლამენტი პარლამენტის დადგენილებაა და არა კანონი.“¹²³¹ ნათქვამია კონსტიტუციის პროექტის თეზისებში.

პირველ კონსტიტუციაში ნორმატიულ აქტებს ეხება 53-ე მუხლი, რომლის მიხედვით, „პარლამენტი გამოსცემს კანონს, დეკრეტსა და დადგენილებას; მათი გამოქვეყნების წესი ცალკე კანონით იქნება განსაზღვრული.“¹²³² თუ საქართველოს კონსტიტუციამ საკანონმდებლო პროცესთან დაკავშირებული საკითხების მოწესრიგება მომავალში კანონით განსაზღვრა, ზოგიერთი დასავლური კონსტიტუცია კანონ-პროექტების განხილვისა და მიღების პროცესუალურ ნორმებს უხვად შეიცავს. ამ მხრივ აღსანიშნავია ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის 41-51-ე მუხლები, რომლებიც პარლამენტის ორივე პალატის საკანონმდებლო საქმიანობას შეეხება.¹²³³ გერმანულ მოდელში რესპუბლიკის კანონმდებლობის კონსტიტუციურ პრინციპებს ძირითადი კანონის მე-5 თავი „რესპუბლიკის კანონმდებლობა“ განსაზღვრავს.¹²³⁴

¹²²⁸ პაჩეკი ი. დასახ. ნაშრ; გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 10 სექტემბერი;
¹²²⁹ კონსტიტუციის პროექტი თეზისები, სვა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 181; ფურცელი 55;
¹²³⁰ სდრსაკ (1918-1921); თბ; 1990 წ; გვ. 236;
¹²³¹ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სვა; ფონ. 1833; აღწ. 1; საქ; 181; ფურც. 55;
¹²³² საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 16;
¹²³³ La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Pracue, 1920, გვ. 29-31;
¹²³⁴ Ferfassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919. Leipzig. 1919; გვ. 28;

§ 6.8. პარლამენტის სესიის გახსნა

პირველ კონსტიტუციაში 58-ე მუხლი განსაზღვრავს პარლამენტის სხდომების გახსნის საკითხს.¹²³⁵ ეს მუხლი საკმაოდ ბუნდოვანია, გაურკვეველია და ძნელია იმის თქმა, თუ რას გულისხმობს კანონმდებელი – *სესიას თუ ჩვეულებრივ სხდომას*. 58-ე მუხლის მიხედვით, „*პარლამენტის გახსნა მხოლოდ მაშინ შეიძლება, თუ დეპუტატთა საერთო რიცხვის ნახევარზე მეტი გამოცხადდა.*“¹²³⁶ აქ ზოგადაა საუბარი „პარლამენტის გახსნაზე“ და არა რომელიმე სხდომის დაწყებაზე. თვით „დეპუტატთა საერთო რიცხვიც“ ბუნდოვანია, იქიდან გამომდინარე, რომ კონსტიტუციით არ იყო განსაზღვრული პარლამენტის წევრთა რაოდენობა. ვინაიდან კანონმდებელი ამ მუხლის შემუშავების დროს მხოლოდ ზოგადობით შემოიფარგლა, ჩვენ შეგვიძლია ვთქვათ, რომ პროექტის ავტორები ძირითადად გულისხმობდნენ ახლად არჩეული პარლამენტის ან ყოველწლიური სესიის გახსნას. ამ მოსაზრებას კიდევ უფრო ამყარებს კონსტიტუციის პროექტის 65-ე მუხლის¹²³⁷ კომენტარი. პროექტის ავტორები, თავიდანვე იმ კონცეპტუალურ ხედვას ავითარებდნენ, რომ ყოველი პარლამენტის სესიის მოწვევას ჰქონდა დიდი მნიშვნელობა და, შესაბამისად, კონსტიტუციურად უნდა განსაზღვრულიყო ქვორუმის რაოდენობა, დეპუტატთა რიცხვის დადასტურებას არ საჭიროებდა ჩვეულებრივი სხდომები, ეს საკითხი რეგლამენტით უნდა ყოფილიყო მოწესრიგებული. ამის შესახებ კომენტარებში გარკვევითაა ნათქვამი: „*რამდენი რიცხვია საჭირო, რომ ჩვეულებრივი სხდომა კანონიერად ჩაითვალოს? ეს კითხვა არ სწევდა ამ მუხლით. იგი გულისხმობს სესიის გახსნას და არა ყოველ სხდომას. შეიძლება, რასაკვირველია, ყოველი სხდომისთვისაც ასეთი ქვორუმი იქნეს მიღებული, მაგრამ, ჩვენ გვგონია, პარლამენტს უფლება აქვს რეგლამენტით სხვა რაოდენობაც განსაზღვროს ჩვეულებრივი სხდომისთვისაც, გარდა პირველისა, როცა სესია იხსნება და კონსტრუირთვით ხდება პარლამენტისა.*“¹²³⁸ სანიმუშო პროექტის მე-9 პუნქტი აშკარად განსაზღვრავს პარლამენტის ჩვეულებრივი სხდომის გახსნისათვის საჭირო ქვორუმს. პუნქტში ნათქვამია, რომ „*პარლამენტის სხდომა კანონიერადვე ჩაითვლება, უკეთეს მას დეპუტატთა საერთო რიცხვის ერთ მესამედზე ნაკლები დაესწრო.*“¹²³⁹ თუ დასავლეთის კონსტიტუციებს გადავხედავთ, სესიის გახსნისათვის საჭირო ქვორუმზე საუბარი არ არის. ძირითადად განმტკიცებულია ჩვეულებრივი სხდომის სამართლებრივი რეჟიმი. საფრანგეთის კონსტიტუციური კანონის I-ი მუხლის მიხედვით, „*როგორც ერთი ისე, მეორე პალატის სესიები იწყება და მთავრდება ერთსა და იმავე დროს.*“¹²⁴⁰ ბელგიის კონსტიტუციის 38-ე მუხლიც მხოლოდ ჩვეულებრივი სხდომისათვის საჭირო ქვორუმს განსაზღვრავს: „*ვერცერთი, ორივე პალატათაგან ვერ მიიღებს გადაწყვეტილებას, თუ არ შეიკრიბა მისი წევრების უმრავლესობა.*“¹²⁴¹

¹²³⁵ საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 17-18;

¹²³⁶ იქვე. ვ. 17;

¹²³⁷ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფილისი, 1920 წ. მაისი; გვ. 20;

¹²³⁸ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა; ფონ. 1833; აღწ. 1; საქ; 181; ფურც. 56;

¹²³⁹ სანიმუშო პროექტი, იხ. სეა; ფონ. 1836; აღწ. 1; საქ; 420; ფურც. 112-115;

¹²⁴⁰ Конституционный закон о взаимных отношениях властей 16 июля 1875 года, Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, Киев; 1905 г. Ст. 34;

¹²⁴¹ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, КБС, том II, М; 1936 г. Ст. 478;

სესიის გახსნასათვის საჭირო ქვორუმზე მიუთითებს შვეიცარიის კონსტიტუციის 87-ე მუხლი, რომლის თანახმად, ფედერალური კრება (პარლამენტი) კანონიერი იყო, თუ მას დაესწრებოდა დეპუტატთა საერთო რიცხვის ნახევარზე მეტი.¹²⁴² თუ შევადარებთ ერთმანეთს საქართველოს კონსტიტუციის 58-ე მუხლს შვეიცარიის კონსტიტუციის 87-ე მუხლთან, მივალთ იმ დასკვნამდე, რომ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის ავტორები აღნიშნული მუხლის რედაქციის ჩამოყალიბების დროს შვეიცარიის კონსტიტუციით ხელმძღვანელობდნენ.¹²⁴³

§ 6.9. პარლამენტის წევრთა რწმუნებულობის დადასტურება კონსტიტუციაში

არჩევნების შემდეგ არჩეული დეპუტატის მანდატის ლეგიტიმაცია ყოველი პარლამენტის ტრადიციული უფლებაა, რომელსაც საფუძველი ჩაიყარა ამერიკის კონსტიტუციით. შემდგომ კი, XIX საუკუნის კონსტიტუციები საკმაოდ დაწვრილებით განიხილავდნენ, თუ როგორ უნდა დაადასტუროს პარლამენტმა არჩეული პარლამენტარების მანდატები.¹²⁴⁴

საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის ავტორებისათვის დეპუტატის რწმუნებულობის სახელმწიფოებრივი პროცედურა სრულიად არ ყოფილა უცხო. ჯერ კიდევ, საქართველოს დამფუძნებელი კრების არჩევნებისათვის შექმნილი იყო სამანდატო კომისია, რომელსაც დავალებული ჰქონდა კრების არჩევნების ლეგიტიმურობის გამორკვევა და დადასტურება.¹²⁴⁵

საკონსტიტუციო კომისიაში მიიხნევიდნენ, რომ „ის რომ მინდობილობის გარჩევა შეუძლია მხოლოდ იმ დაწესებულებას, რომლის წევრებად ითვლებიან მანდატის წარმომადგენლები, ყველგან არის გაბატონებული.“¹²⁴⁶ კონსტიტუციაში ამ პრინციპის დამოუკიდებელ მუხლად განსაზღვრის აუცილებლობაზე კომისიის წევრები შეთანხმდნენ

¹²⁴² ШФК; М. 1917 г. Ст. 23;
¹²⁴³ სდრ-ის პირველ ხელისუფლებას კონსტიტუციამდე პარლამენტის პირველი სესიის მოწვევის გამოცდილება ჰქონდა. პარლამენტის პრეზიდიუმმა საჯაროდ გამოაცხადა დამფუძნებელი კრების პირველი სხდომის დღის წესრიგი, რომელშიც აღნიშნული იყო: 1) სდკ-ს გახსნა დანიშნულია ოთხშაბათს, ამა მარტის 12-ს სასახლის თეთრ დარბაზში; 2) სხდომა დაიწყება სწორედ შუადღის 12 საათზე; 3) სდკ-ს პირველ სხდომას გახსნის უხუცესი წევრი შეკრებილთა შორის, ხოლო ყველაზე უმცროსი მდივნის მოვალეობას აღასრულებს; 4) ამის შემდეგ არჩეულ იქნება თავმჯდომარე კრებისა; 5) თავმჯდომარის სიტყვის შემდეგ გამოცხადებულ იქნება საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი, რომელსაც დამფუძნებელი კრების წევრნი ხელს მოაწერენ; ამით დამთავრდება პირველი სხდომა (ცნობა ხელმისაწვდომია: ვაზეთი “სრ”, 1919 წელი, 12 მარტი);
¹²⁴⁴ შაიო ა. დასახ. ნაშრ. გვ. 169;
¹²⁴⁵ სდკ-ს 1919 წლის 22 მარტის სხდომაზე სამანდატო კომისიის სახელით განიხილეს ცკ-ს ყველა ის სადავო არჩევნები, რომლებიც წარმოდგენილი იყო კომისიის ოქმებში. კომისიის წევრმა გრიგოლ ურუტაძემ ისაუბრა იმ დარღვევებზე, რომლებსაც ადგილი ჰქონდა ზოგიერთ საარჩევნო უბანზე. მაგ; მომხსენებლის განმარტებით, დუშეთის არჩევნები კომისიამ არ ცნო იმის გამო, რომ იქ საარჩევნო უბანში ჭერი ჩამოქცეულა, რის გამო საარჩევნო ყუთი, სადაც ბიულეტენები იყო მოთავსებული, ქვეშ მოყოლილა. სამანდატო კომისიის წინადადების საფუძველზე სდკ-მ არჩევნების შედეგები ლეგიტიმურად ცნო და დაამტკიცა კიდევაც (ხელმისაწვდომია: სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-5 სხდომა, გვ. 28-29);
¹²⁴⁶ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა; ფონ. 1833; აღწ. 1; საქ; 181; ფურც. 56;

კიდევაც. კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის მე-7 პუნქტი აღიარებს, რომ „პარლამენტი თვით გაარჩევს თავის წევრთა რწმუნებულებას და გადასწყვეტს ყოველივე დავას ამ საგანზე.“¹²⁴⁷ მე-7 პუნქტის რედაქციას შემოკლებით თან ახლავს მინაწერი: „შევრო. შტ. 4-5 განყ.“ რაც ადასტურებს, იმას, რომ აღნიშნული პუნქტის ჩამოყალიბების დროს კონსტიტუციის პროექტის ავტორები იზიარებდნენ ამერიკის კონსტიტუციის მე-5 ნაწილის დებულებას, რომლის მიხედვით, თითოეული პალატა თავად განიხილავდა არჩევნების პროცესს და ადგენდა დეპუტატების კვალიფიკაციას.¹²⁴⁸

საქართველოს საკონსტიტუციო კომისია არ იზიარებდა იმ აზრს, რომ თითქოს პარლამენტის მიერ დეპუტატის რწმუნებულობის დადგენა და არჩევნებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა, უმრავლესობას მისცემდა საშუალებას გამოეჩინა „სისასტიკე“ უმცირესობის წარმომადგენელთა მიმართ, ან პირიქით, შესაძლებელია უმრავლესობა ყოფილიყო მეტად „თავაზიანი“ საკუთარი პარტიის წარმომადგენელთა ლეგიტიმურობის დადგენის დროს. სწორედ ამის გამო უარი თქვა 1868 წელს დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატამ რწმუნებულობის დადასტურების საპარლამენტო უფლებამოსილებაზე და მანდატის განხილვის პრეროგატივა გადასცა მოსამართლეებს.¹²⁴⁹ საკონსტიტუციო კომისია ამგვარი პრინციპის წინააღმდეგ გამოვიდა ერთადერთი მიზეზის გამო, რომ პარლამენტი გახდებოდა სასამართლო ხელისუფლების გადაწყვეტილებაზე დამოკიდებული, მათი აზრით, სუვერენულ პარლამენტზე სხვა ორგანოს უფლებრივად დაყენება მიუღებელი იყო სახალხო სუვერენიტეტისათვის. თეზისებში ვკითხულობთ: „პრაქტიკაში პარლამენტი ყოველთვის ცდილობს შეუფარდოს თავისი მოქმედება მოსამართლეების აზრს, ამიტომ ჩვენც ზედმეტად მივიჩნიეთ სუვერენულ პარლამენტზე მაღლა დაგვეყენებია სხვა რომელიმე ორგანო.“¹²⁵⁰ თუმცა დეპუტატის მანდატისა და რწმუნებულობის დადასტურების განსხვავებული მოდელი გვხვდება ვაიმარის რესპუბლიკის კონსტიტუციაში. აქ ამ პროცესში გარკვეულწილად მონაწილეობდა პრეზიდენტი. 31-ე მუხლი ითვალისწინებდა არჩევნების შედეგების შემმოწმებელი სასამართლოს შექმნას, რომელსაც უფლება ჰქონდა, ასევე, გადაეწყვიტა უკვე არჩეული დეპუტატის მანდატის დაკარგვის საკითხი. სასამართლოს შემადგენლობაში შედიოდნენ რაიხსტაგის მიერ 4 წლით არჩეული დეპუტატები და რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ დანიშნული წევრებისაგან. სასამართლო სამეს აწარმოებდა საჯაროდ რაიხსტაგის სამი წევრისა და ორი მოსამართლის შემადგენლობით.¹²⁵¹ საარჩევნო პროცესთან დაკავშირებული წესების სამართლიანობისა და დეპუტატის მანდატის დადგენის საკითხის გადაწყვეტა ფრანგულ და ბელგიურ მოდელში, მსგავსად ამერიკულისა, მინდობილი აქვს პარლამენტს. ბელგიის კონსტიტუციის 34-ე მუხლი ამბობს: „თითოეული პალატა ამოწმებს თავისი წევრების უფლებამოსილებას, სწვევთს საკამათო საკითხებს.“¹²⁵² საფრანგეთის კონსტიტუციური კანონი, არა თუ

¹²⁴⁷ სანიმუშო პროექტი; იხ. სეა; ფონ. 1836; აღწ; 1; საქ. 420; ფურც. 112-115;
¹²⁴⁸ აშშ 1787 წლის კონსტიტუცია; <http://ratify.constitutioncenter.org/constitution/constitution.pdf>;
¹²⁴⁹ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა; ფონ. 1833; აღწ. 1; საქ; 181; ფურც. 56;
¹²⁵⁰ იქვე;
¹²⁵¹ *Ferfassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919. Leipzig. 1919; გვ. 12;*
¹²⁵² *Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, КБС, том II, М; 1936 г. Ст. 478;*

მარტო დეპუტატის მანდატის რწმუნებულობის დადასტურებას ახდენდა, არამედ, ამავე დროს განიხილავდა საკითხს, ჰქონდა თუ არა პირს მიეღო პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობა, როგორც სადეპუტატო კანდიდატს. მე-10 მუხლი სწორედ ამ საკითხს ეხება და განსაზღვრავს: „ყოველი პალატა თვითონ განსაჯის, აქვს თუ არა უფლება წევრს იყოს არჩეული და რამდენად სამართლიანად უნდა იყოს ჩატარებული არჩევნები. მხოლოდ მას შეუძლია განახორციელოს ამა თუ იმ წევრის გადაყენება, გადადგომის უფლება.“¹²⁵³ საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში დეპუტატის სამანდატო უფლებამოსილების საკითხს ეხება 57-ე მუხლი, რომლის მიხედვით, „პარლამენტი თვითონ გაარჩევს თავის წევრთა არჩევნების კანონიერებას და გადასწყვეტს ყოველსავე დავას ამ საგანზე.“¹²⁵⁴

§ 6.10. საკითხთა გადაწყვეტის წესი პარლამენტში

სამწუხაროა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის თეზისებში („პარლამენტი“) არ არის განმარტებული პროექტის 64-ე მუხლის ძირითადი შინაარსი, ანუ ის, თუ რა მოტივებით ხელმძღვანელობდნენ კომისიის წევრები აღნიშნული მუხლის რედაქციის ჩამოყალიბების დროს.¹²⁵⁵ თუმცა ერთი უდავოა, რომ ავტორს გამოუყენებია ბელგიის კონსტიტუციის 33-ე მუხლი, რომლის თანახმად, „ყოველგვარი გადაწყვეტილება მიიღება ხმათა აბსოლიტური უმრავლესობით, გარდა იმისა, რაც დადგენილია პალატების რეგლამენტებით არჩევნებისა და კანდიდატების წამოყენების შეახებ. ხმების გაყოფის შემთხვევაში, განსახილველად დაყენებული წინადადება აღარ განიხილება.“¹²⁵⁶ საქართველოს კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის მე-8 პუნქტი აღიარებს, რომ „პარლამენტი ყოველ საკითხს სწევებს ხმის მარტივი უმრავლესობით ან კანონით თუ სხვა რაოდენობა არ არის მიღებული. უკეთუ ხმები თანასწორად გაიყოს, წინადადება უარყოფილად ითვლება.“¹²⁵⁷ საკონსტიტუციო კომისიის მიერ გამოცემული პროექტის 64-ე მუხლში, ხმების თანაბრად გაყოფაზე საუბარი არ არის.¹²⁵⁸ ამ მუხლის შინაარსი აისახა კონსტიტუციის 57-ე მუხლის რედაქციაში.¹²⁵⁹ ვფიქრობთ, რომ მუხლი მაინც ბუნდოვანია და არ იძლევა მსჯელობის გაგრძელების საშუალებას იმასთან დაკავშირებით, თუ რა საკითხები იგულისხმებოდა

¹²⁵³ Конституционный закон о взаимных отношениях властей 16 июля 1875 года, Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, Киев, 1905 г. Ст. 36;

¹²⁵⁴ საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 17;

¹²⁵⁵ 1919 წლის 8 აპრილს სდკ-ს სხდომაზე განიხილეს რეგლამენტის პროექტი. განსაკუთრებით მწვავე კამათი გამოიწვია 79-ე მუხლმა სდკ-ს ქვორუმის შესახებ. მოხსენება გააკეთა სრ ი. ნუცუბიძემ, რომელმაც მოითხოვა სდკ-ს ქვორუმში გაზრდილიყო 50 დან 66 დეპუტატამდე. მან განაცხადა, რომ “როდესაც სათანადო ყურადღებით მოვეპყრობით ჩვენს მუშაობას, როდესაც საკითხების გადაწყვეტაში მიიღებს მონაწილეობას კრების დიდი უმეტესობა, დამფუძნებელი კრება გახდება მეტი პოპულარული და პპოვებს სამკვიდრებელს ხალხის მეხსიერებაში. ამ მოსაზრებით სოციალისტ-რევოლუციონერთა ფრაქცია მოითხოვს, რომ 50-ს მაკვირად ქვორუმს შეადგენდეს 66-ი”. უნდა ითქვას, რომ სრპ-ს წინადადებას სდკ-ში მხავედაც ვერ პპოვა (იხ. სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-8 სხდომა, გვ. 8);

¹²⁵⁶ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, КБС, том II, М; 1936 г. Ст. 478;

¹²⁵⁷ სანიმუშო პროექტი; იხ. სეა; ფონ. 1836; აღწ; 1; საქ. 420; ფურც. 112-115;

¹²⁵⁸ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფილისი, 1920 წ. მაისი; გვ. 20;

¹²⁵⁹ საქართველოს კონსტიტუცია მიღებული; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 17;

„ყოველ საკითხში,“ რომელიც პარლამენტს უნდა გადაეწყვიტა. თუმცა, ჩვენის აზრით, ეს ზოგადობა მიუთითებს იმაზე, რომ მარტივი უმრავლესობით უნდა გადაწყვეტილიყო ნებისმიერი წინადადება, მათ შორის კანონების დამტკიცება. კონსტიტუციის ეს მუხლი ძალიან გავს შვეიცარიის კონსტიტუციის 88-ე მუხლს, რომლის თანახმად, საკანონმდებლო ორგანოს შეერთებულ სხდომაზე საკითხები უნდა გადაწყვეტილიყო წევრთა ხმების უმრავლესობით.¹²⁶⁰

§ 6.11. პარლამენტის სხდომის საჯაროობა

პარლამენტის სხდომების საჯაროობა თითქმის ყველა ქვეყნის კონსტიტუციებით იყო აღიარებული. საკონსტიტუციო კომისია მიიჩნევდა, რომ საჯაროობის პრინციპი საქართველოს მომავალ კონსტიტუციაშიც უნდა ყოფილიყო დადასტურებული, ვინაიდან მის გატარებას უდიდესი მნიშვნელობა ჰქონდა სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში, იგი უზრუნველყოფდა ხალხის კონტროლს პარლამენტის საქმიანობაზე, საჯაროობის პრინციპის დაცვით ხალხი და პარლამენტი უფრო დაახლოებულიყვნენ ერთმანეთთან და ამით გაძლიერებულიყო ამომრჩეველთა გავლენა პარლამენტზე. ამ პრინციპის შესახებ კომისიის კონცეპტუალური ხედვა წარმოდგენილია პროექტის თეზისებში: „პარლამენტის მოღვაწეობაში არის დაინტერესებული ხალხი, საზოგადოება. პარლამენტი სარგებლობს უაღრესი ავტორიტეტით უმთავრესად იმიტომ, რომ მისი მოღვაწეობა ხალხის თვალწინ მიმდინარეობს. საკმარისია პარლამენტის მუშაობა ხანგრძლივად დაფარული გახდეს და ის ხალხს დაშორდება. საზოგადოების აზრმა, რომლითაც პარლამენტი ხელმძღვანელობს და რომელიც ამყარებს თანხმობას პარლამენტსა და ხალხს შორის, შეიძლება დაკარგოს გავლენა პარლამენტზე.“¹²⁶¹ თუმცა კომისია, ამავე დროს, მიიჩნევდა, რომ განსაკუთრებულ შემთხვევებში პარლამენტის მუშაობა დახურული უნდა ყოფილიყო, ვინაიდან სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში არის ისეთი საკითხები, რომელთაც წარმოადგენს სახელმწიფოს ინტერესებს და რომ მათი საჯაროდ განხილვამ შეიძლება გამოიწვიოს დიდი ზიანი სახელმწიფოსათვის. კომენტარებში ვკითხულობთ: „მაგრამ არის საკითხები, რომელთა შესახებ საჯაროდ ბჭობა და ბაასი არ შეიძლება იმის გამო, რომ ისინი სახელმწიფოებრივ საიდუმლოებას წარმოადგენს. პარლამენტის კომპეტენციაში შედის, მაგ. სამხედრო კრედიტების გახსნა და დიდი ზიანი, პირდაპირ გამოუსწორებელი ზარალი შეიძლება მოუტანოს სახელმწიფოს ამ საკითხის გამო დადგენილების საჯაროდ გამოტანამ, რადგან კამათის დროს აუცილებლად იქნება აღნიშვნა ჯარის რაოდენობის, მისი სუსტი მხარეების და სხვა. ასეთ შემთხვევაში პარლამენტის სხდომა აუცილებლად უნდა ფარულად იქნეს გამოცხადებული. ამ მოსაზრებით ხელმძღვანელობდა საკონსტიტუციო კომისია 62-ე მუხლის შემუშავების დროს.“¹²⁶² როდესაც საკონსტიტუციო კომისია საჯაროობის პრინციპს ადგენდა კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტში, ძირითადად იყენებდა ბელგიის კონსტიტუციის 33-ე მუხლს, რომლის მიხედვით, პალატების სხდომები უმეტესწილად საჯარო უნდა

¹²⁶⁰ ШФК; М. 1917 г. Ст. 23;

¹²⁶¹ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა; ფონ. 1833; აღწ. 1; საქ; 181; ფურც. 55-56;

¹²⁶² კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა; ფონ. 1833; აღწ. 1; საქ; 181; ფურც. 56;

ყოფილიყო, მაგრამ, შესაძლებელი იყო მათი გარდაქმნა საიდუმლო კომიტეტებად პალატის თავმჯდომარის ან 10 წევრის წინადადებით. შემდგომ პალატს უნდა გადაეწყოთ აბსოლუტური უმრავლესობით მიზანშეწონილი იყო თუ არა ამ სხდომის განახლება საჯაროდ.¹²⁶³ სანიმუშო პროექტის მე-6 პუნქტის დებულება, ბელგიის კონსტიტუციის მსგავსად, განსაზღვრავს იმ სუბიექტთა წრეს, რომლებსაც უფლება ჰქონდათ მოეთხოვათ პარლამენტის სხდომის დახურვა, ესენი იყო პრეზიდენტი, პარლამენტის 5 წევრი და მთავრობა.¹²⁶⁴ ალბათ, ამ დებულების საბოლოო ჩამოყალიბების დროს საკონსტიტუციო კომისია პარლამენტის უზენაესობის პრინციპიდან ამოდიოდა, როდესაც მის მიერ დამტკიცებული პროექტის 62-ე მუხლიდან ამოიღო აღნიშნული სუბიექტები და დახურული სხდომის მოწვევის ინიციატივა და უფლებამოსილება მხოლოდ პარლამენტს მიაკუთვნა. აქ საუბარი არაა თუ რამდენი დეპუტატის ხმა იყო საჭირო სხდომის დახურულად გამოსაცხადებლად. სავარაუდოა, რომ ამ საკითხის გადაწყვეტა კომისიამ რეგლამენტს მიანდო მომავალში ან ამ შემთხვევაში გამოიყენებოდა კონსტიტუციის 57-ე მუხლის დებულება, ყოველი საკითხის მარტივი უმრავლესობით გადაწყვეტის შესახებ. მაგალითად, ფრანგულ მოდელში, კერძოდ 16 ივლისის კონსტიტუციური კანონის მე-5 მუხლით, ყოველ პალატას დეპუტატების გარკვეული რაოდენობის მოთხოვნით, უფლება ჰქონდა სხდომა დახურულად გამოეცხადებინა.¹²⁶⁵

§ 6.12. პარლამენტის ავტონომიურობის პრინციპი

საქართველოს კონსტიტუციის ავტორები მიიჩნევენ, რომ პარლამენტის უზენაესობის იურიდიული საფუძველი იყო რეგლამენტი, რომელიც აწესრიგებდა პარლამენტის შიდაორგანიზაციულ საკითხებს, მათ შორის მთავრობასთან პარლამენტის ურთიერთობებს. საქართველოს ხელისუფლებას დემოკრატიულ რესპუბლიკაში ჰქონდა რეგლამენტის მიხედვით პარლამენტის მუშაობის გამოცდილება.¹²⁶⁶ საკონსტიტუციო

¹²⁶³ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, КБС, том II, М; 1936 г. Ст. 478;

¹²⁶⁴ სანიმუშო პროექტი; იხ. სეა; ფონ. 1836; აღწ. 1; საქ. 420; ფურც. 112-115;

¹²⁶⁵ Конституционный закон о взаимных отношениях властей 16 июля 1875 года, Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, Киев, 1905 г. Ст. 35;

¹²⁶⁶ სეს-ის 1918 წლის 1 ივნისის დადგენილების თანახმად, ვიდრე სათანადო კომისია შეიმუშავებდა სეს-ის რეგლამენტს, საბჭოს უნდა ეხელმძღვანელა ამიერკავკასიის ყოფილი სეიმის რეგლამენტით (იხ. სეა, ფ. 1836, აღწ. 1, ს. 43, ფ. 11); იგი 1918 წლის 5 ივლისს დამტკიცებულ იქნა სეს-ის მიერ, რომელიც შესდგებოდა 172 მუხლისაგან (იხ. სდრსაკ (1918-1921), თბ. 1990 წ.; გვ. 18); მისი ძირითადი პრინციპები ეფუძნებოდა ამიერკავკასიის სეიმის რეგლამენტს. სეს-ის რეგლამენტი იყო საბჭოს საქმიანობის იურიდიული საფუძველი. შეიძლება ითქვას, რომ იგი თავისი სტრუქტურითა და შინაარსობრივი პარამეტრებით მაღალი იურიდიული აზროვნებისა და ეროვნული სამართლებრივი კულტურის ჭეშმარიტი დასტურია. სდკ-ს მოწვევიდან რამდენიმე დღეში წამოყენებულ იქნა ახალი რეგლამენტის შემუშავებისა და მიღების საკითხი. 1919 წლის 20 მარტს კრებამ ახალი რეგლამენტის შემუშავებამდე სახელმძღვანელოდ სცნო სეს-ის რეგლამენტი, რომელიც საჭიროებდა ცვლილებებს. სწორედ ამ მიზნით სდკ-მ 1919 წლის 18 მარტს შექმნა კომისია შეიდი კაცის შემადგენლობით. სარეგლამენტო კომისიის პირველის სხდომა 1919 წლის 19 მარტს გახსნა უხუცესმა წევრმა გ. გვაზავამ, რომლის ინიციატივით კომისიამ აირჩია პრეზიდენტი. მასში შედიოდნენ თავმჯდომარე ი. ბარათაშვილი, მოადგილე პ. საყვარელიძე და მდივანი ი. ნუცუბიძე (იხ. სეა, ფონ. 1833, აღწ. 1, საქ. 193, ფურც. 1). 1919 წლის 25 აპრილს კრებამ რეგლამენტი დაამტკიცა (იხ. კმგკ, 1919 წელი; 15 მაისი; № 7; პირველი ნაწილი; გვ. 13-22).

კომისიაში მიიხნევდნენ, რომ საკანონმდებლო ორგანოს, როგორც სუვერენული უფლებების მატარებელს, თავისი ფუნქციები რეგლამენტის თანახმად უნდა ეწარმოებინა. საკონსტიტუციო კომისიის თეზისებში აღნიშნულია პროექტის წევრთა კონცეპტუალური ხედვა: „67-ე მუხლის შემუშავების დროს საკონსტიტუციო კომისია ხელმძღვანელობდა იმ პრინციპით, რომ საკანონმდებლო ორგანო აუცილებლად უნდა სარგებლობდეს სრული ავტონომიით ყველა იმაში, რაც საკანონმდებლო ორგანოს ფუნქციების შესრულებას ეხება. ეს პრინციპი არის სავსებით აღნიშნული 67-ე მუხლში, რომელიც ამბობს, რომ პარლამენტი თვითონ განსაზღვრავს რეგლამენტით თავისი მოქმედების წესს.“¹²⁶⁷ დასავლეთის თითქმის ყველა კონსტიტუცია აღიარებს რეგლამენტების ინსტიტუტს და მის შესაბამისად პარლამენტის, როგორც შიდა ორგანიზაციული, ისე საკანონმდებლო პროცესის მოწესრიგებას. საქართველოს კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის მე-11 პუნქტი, რომელიც ბელგიის კონსტიტუციის 46-ე მუხლს ემყარება, ადგენს, რომ „პარლამენტი თვითონ განსაზღვრავს რეგლამენტის საშუალებით წესს, რომლის მიხედვით იგი მოქმედებს თავისი ფუნქციების ასრულების დროს.“¹²⁶⁸ ბელგიის ძირითადი კანონის 46-ე მუხლი ორივე პალატას ანიჭებდა უფლებას განესაზღვრა ის წესები, რომლითაც თავიანთ უფლებამოსილებას ახორციელებდნენ.¹²⁶⁹ ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ახლი რეგლამენტის მიღებამდე, პარლამენტის პალატებს უფლებას აძლევდა ძველი რეგლამენტით ეხელმძღვანელებათ.¹²⁷⁰ საკონსტიტუციო კომისიის მიერ 1920 წელს მიღებული პროექტის 67-ე მუხლის რედაქციაში მცირე შესწორება შევიდა და საბოლოოდ ასე ჩამოყალიბდა: „პარლამენტი თვითონ განსაზღვრავს რეგლამენტით თავის მოქმედების წესს.“¹²⁷¹ პოსტსაბჭოთა პერიოდის შემდგომ გამოცემული 1921 წლის კონსტიტუციის 60-ე მუხლის რედაქციას, რომელიც რეგლამენტს ეხება, დამატებული აქვს მხოლოდ „და“ კავშირი: „განსაზღვრავს რეგლამენტს და თავის მოქმედების წესს.“¹²⁷² ხოლო პირველ ოფიციალურ გამოცემაში, რომელიც შესრულდა 1921 წლის მარტში, ქ. ბათუმში, ნიკოლოზ ხვინგიას სტამბაში, „და“ კავშირი¹²⁷³ არ გვხვდება და ჩვეულებრივად ის დებულებაა ასახული, რომელიც მოცემულია კომისიის 1920 წლის პროექტის 67-ე მუხლში. რა თქმა უნდა, შინაარსობრივი და გრამატიკული თვალსაზრისით უფრო მართებულია და სწორია ხვინგიას გამოცემული რედაქციის შესაბამისი მუხლი, ვინაიდან არ შეიძლება პარლამენტმა განსაზღვროს რეგლამენტი, პირიქით, რეგლამენტით განისაზღვრება პარლამენტის შიდა ორგანიზაციული საქმიანობა. ჩვენ არ ვიცით, რატომ არის სხვაობა ძველ და ახალ გამოცემებს შორის, ან შეიძლება კონსტიტუციის ტექსტის რამდენიმე ვარიანტი არსებობდა. საბოლოოდ ამის თქმა ამჟამად შეუძლებელია.

¹²⁶⁷ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სვა; ფონ. 1833; აღწ. 1; საქ; 181; ფურც. 57;

¹²⁶⁸ სანიმუშო პროექტი; იხ. სვა; ფონ. 1836; აღწ; 1; საქ; 420; ფურც. 112-115;

¹²⁶⁹ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, КБС, том II, М; 1936 г. Ст. 479;

¹²⁷⁰ La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, გვ. 28;

¹²⁷¹ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ტფ; 1920 წ. მაისი; გვ. 21;

¹²⁷² საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი; 1921 წ; გვ. 17;

¹²⁷³ იქვე;

§ 6.13. პარლამენტის შიდა ორგანიზაცია

შესავალი

პირველი კონსტიტუციის 46-ე მუხლის მიხედვით, საქართველოს პარლამენტი იყო ერთპალატიანი ორგანო. სიტყვა „ერთპალატიანი“ კონსტიტუციის ტექსტში არ გვხვდება, ეს გამომდინარეობს აღნიშნული მუხლის შინაარსიდან. პროექტის ავტორებს შეეძლოთ გადმოეღოთ მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილების გათვალისწინებით ორპალატიანი სისტემა, რომელიც იმ პერიოდის პარლამენტებისათვის დამახასიათებელი იყო, მაგრამ, ამჯერად, ისინი, ძირითადად დაეყრდნენ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის გამოცდილებას ერთპალატიანი პარლამენტის შესახებ და სახელმძღვანელოდ სწორედ ეროვნული საპარლამენტო პრაქტიკა იქნა მიღებული, რაც ასახულია კიდევაც პირველ კონსტიტუციაში. ჩვენის აზრით, ეს იყო, ერთის მხრივ, სწორი და ლოგიკური ნაბიჯი სახელმწიფოებრივად, ვინაიდან, თავიდან აცილებულ იქნა სახელმწიფო საპარლამენტო სტრუქტურის რთული სისტემა და, მეორეს მხრივ, ალბათ, არაპოზიტიური ნაბიჯი სახალხო სუვერენიტეტისა და დემოკრატიის თვალსაზრისით: ორპალატიანობის უარყოფით დამკვიდრდა წმინდა პარტიული ბატონობა საქართველოში. სწორედ ეს შედეგი მივიღეთ 1919 წლის თებერვალს, დამფუძნებელი კრების არჩევნების დროს, როდესაც 130 ადგილიდან 109 აიღო სოციალ-დემოკრატიულმა პარტიამ. მეტად საინტერესოა კომისიის წევრთა კონცეპტუალური ხედვა, თუ რატომ უარყვეს მათ პარლამენტის ორპალატიანი სისტემა.

§ 6.13.1. ორპალატიანი სისტემა

საკონსტიტუციო კომისიაში ამ საკითხზე მსჯელობის დროს პროექტის ავტორთა ერთი ნაწილი მხარს უჭერდა ორპალატიანი სისტემის შემოღებას, ხოლო დანარჩენი ნაწილი ემხრობოდა ერთპალატიანი პარლამენტის არსებობას კონსტიტუციაში. ამ სისტემის მომხრეებს შორის არსებული წინააღმდეგობანი ძველია და კლასიკური.¹²⁷⁴

§ 6.13.1.1. არბუმენტები ორპალატიანი სისტემის სასარგებლოდ

ეროვნულ-დემოკრატიულმა მოითხოვეს ორპალატიანი სისტემის შემოღება და არგუმენტებიც წამოაყენეს ამ სისტემის დასაცავად. კომისიის 1919 წლის 28 თებერვლის სხდომაზე სპირიდონ კედიამ შესთავაზა კომისიის წევრებს, რომ გადასულიყვნენ უფრო მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვაზე, მაგალითად, მათ შორის, როგორც იყო „საკანონმდებლო ორგანო ერთპალატიანი უნდა იყოს, თუ ორპალატიანი.“¹²⁷⁵ მან მოახსენა კომისიას, რომ ევროპაში ყველგან ორპალატიანი სისტემაა და ამ მოვლენას აქვს გონივრული საფუძველი, საქართველოში კანონების შემუშავება-მიღება ნაჩქარევად ხდება, „ღრმა აზროვნების ნამუშევარი არ

¹²⁷⁴ ლოგო ფ. დასახ. ნაშრ. 2005 წ.; თბ. გვ. 60;

¹²⁷⁵ სკ-ს სხდომის ჟურნალი, 1919 წლის 28 თებერვალი, იხ. სეა; ფონდი 1836; აღწ. 1; საქმე 46; ფურც 13;

ჩანს და არც განმარტებითი მოხსენებებია წარმოდგენილი.¹²⁷⁶ კედია მიიჩნევდა, რომ საქართველოს პარლამენტში კანონების მიღება იყო „გაადვილებული და გამარტივებული“, რომ „ორპალატიანი კანონმდებლობა კი იმით არის სასარგებლო, რომ კანონი რამდენჯერმე განიხილება სხვადასხვა თვალსაზრისით. დიდი მნიშვნელობა აქვს აგრეთვე ამ კითხვისთვის ტემპერამენტს. ახლა კანონი იკითხება ერთხელ, - მაგრამ სამჯერად რომ წაიკითხოს, მაინც შედეგი ერთი იქნება, რადგანაც ერთი ტემპერამენტის ხალხი ისმენს და მსჯელობს. მეორე პალატა, რომ იყოს, მაშინ იქნება უფრო სხვა ტემპერამენტის ხალხი, სხვა სისტემით არჩეული, რომელიმე სხვა თვალთ გახინჯავენ კანონს, უფრო შეატყობენ ნაკლს. დემოკრატიული წესების მიხედვით, რომელიც შემოღებულია საქართველოში, შეიძლებოდა ერობის წარმომადგენლები ყოფილიყვნენ მეორე პალატაში.“¹²⁷⁷ ორპალატიანი სისტემის მომხრეთა შორის გამოითქვა მოსაზრება, ასევე, რომ ზედა პალატა ასუსტებს ქვედა პალატის მიდრეკილებას ხელისუფლების გაფართოებისაკენ: „ქვედა პალატას, როგორც უზენაესი ხელისუფლების მატარებელ, ყველა სახელმწიფო ორგანოზე მეტი მიდრეკილება აქვს თავისი ხელისუფლების გაფართოებისა და გაღრმავებისა დანარჩენი ორგანოებისა და დაწესებულებების ხარჯზე, ზედა პალატა კი ასუსტებს ქვედა პალატის ასეთ მიდრეკილებას.“¹²⁷⁸ შეიძლება ითქვას, რომ ორპალატიან პარლამენტს ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია ემხრობოდა შემდეგ მოსაზრებათა გამო:

- ორპალატიანი სისტემის პირობებში კანონ-პროექტი განიხილება რამდენჯერმე, რაც უზრუნველყოფს გონივრული კანონების მიღებას;
- მეორე პალატას, რომელიც სხვა სისტემით არის არჩეული, შეუძლია სულ სხვა კუთხით შეაფასოს და განიხილოს კანონ-პროექტები;

¹²⁷⁶ სეა; ფონდი 1836; აღწ. 1; საქმე 46; ფურც 13; საკანონმდებლო საკითხებს მიეძღვნა სდკ-ს პრეზიდიუმის 1920 წლის 14 ივლისის სხდომა. კონკრეტულად საკითხი შეეხო სდკ-ს ორგანოების: პრეზიდიუმის, კომისიის, ფრაქციისა და წევრების მიერ შემუშავებული და კრებაში წარდგენილი საკანონმდებლო აქტების შესახებ მთავრობისა და სათანადო უწყებების დასკვნების დროულად წარმოდგენას. გამოითქვა მოსაზრება, რომ მთავრობა და უწყებები აგვიანებდნენ ან ზოგჯერ საერთოდ არ აგზავნიდნენ დასკვნებს საკანონმდებლო ორგანოში, რაც აფერხებდა სამართლებრივი აქტების დროულ მიღებას (იხ. სეა, ფონ. 1833, აღწ. 1, საქ. 76, ფურც. 115). სდკ-ს პრეზიდიუმმა საკანონმდებლო პროცესის დროს სახელმძღვანელოდ მიიღო შემდეგი წესი: ა) ყოველი საკანონმდებლო აქტი, სდკ-ს პლენარულ სხდომაზე განხილვამდე, გადაეცემოდა მთავრობას ან სათანადო უწყებას დასკვნისათვის; ბ) თუ მთავრობა სამი კვირის მანძილზე სდკ-ს არ წარუდგენდა დასკვნას კანონ-პროექტის შესახებ, სდკ იტოვებდა უფლებას, პროექტი განეხილა და დაემტკიცებინა კიდევაც (იხ. სეა, ფონ. 1833, აღწ. 1, საქ. 76, ფურც. 115). აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში ზრუნავდნენ საკანონმდებლო ტექნიკისა და მეთოდის განვითარებისათვის. საკანონმდებლო პროცესი ვითარდებოდა და იხვეწებოდა სდკ-სა და მინისტრთა-კაბინეტის ერთობლივი მუშაობის შედეგად, რაც ხელს უწყობდა არამარტო სრულყოფილი კანონების მიღებას, არამედ საკანონმდებლო ორგანოსა და მთავრობას შორის ურთიერთობის ნორმალიზაციას, რაც არც თუ ისე ადვილად მისაღწევია.

¹²⁷⁷ სეა; ფონდი 1836; აღწ. 1; საქმე 46; ფურც 14;

¹²⁷⁸ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა; ფონ. 1833; აღწ. 1; საქ. 181; ფურც. 50;

- მეორე პალატაში უნდა ყოფილიყვნენ ერობის წარმომადგენლები, რაც უზრუნველყოფდა დემოკრატიის ხარისხის ამადლებას სახელმწიფოში;
- ზედა პალატა აწონასორებს ქვედა პალატის საქმიანობას და არ აძლევას მას საშუალებას ფართო ხელისუფლება მიითვისოს.

თანამედროვე კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში გამოთქმულია მოსაზრება, რომ ორი პალატის მუშაობა აკონტროლებს კანონმდებლობაში ნაჩქარევ ან ემოციურ გადაწყვეტილებებს.¹²⁷⁹ ორპალატიანი სისტემა ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციაში ახსნილი იყო, როგორც საშუალება, რომელსაც უნდა ექცია დეპუტატთა პალატა უპირატესად პოლიტიკურ მამოძრავებელ ძალად, ხოლო სენატი – შესწორებების და ზომიერების ადგილად.¹²⁸⁰

§ 6.13.12. არბუმენტები ერთპალატიანი სისტემის სასარგებლოდ

ერთპალატიანი პარლამენტის მომხრეები ძირითადად ორ ნაწილად გაიყო: ეროვნულ დემოკრატები, რომელსაც წარმოადგენდა ვასილ წერეთელი და სოციალ-დემოკრატები, რომელთა კონცეპტუალური შეხედულებები ძირითადად დაიცვა სხდომებზე რაჟდენ არსენიძემ და სერგი ჯაფარიძემ. მართლაც ორიგინალური კონცეპტუალური ხედვით გამოვიდა ვასილ წერეთელი.¹²⁸¹ მან კატეგორიულად უარყო საქართველოსათვის ორ პალატიანი სისტემის შემოღება, ვინაიდან საქართველოში გათვალისწინებული იყო უშუალო მმართველობის ელემენტები – ინიციატივა და რეფერენდუმი, რომელებიც უზრუნველყოფდნენ პარლამენტის აჩქარებულ საქმიანობის შეჩერებას. ამიტომ სენატი, ზედა პალატა ზედმეტია საქართველოსათვის. ამავე დროს მან კარგად იცოდა, რომ შვეიცარიაში, სადაც მიღებული იყო რეფერენდუმი და ინიციატივა, პარლამენტი ორ პალატიანი იყო, თუმცა იქ პალატების უპირველესი დანიშნულება, ისევე როგორც ამერიკის შეერთებულ შტატებში, იყო შემადგენელი ტერიტორიული ნაწილების უფლებების დაცვა და არა კანონ-პროექტების შედგენა-მიღება. ამის საილუსტრაციოდ მოვიყვანო მის აზრს: „მაშასადამე, ხსენებულ რესპუბლიკებში მეორე პალატის დანიშნულება უმთავრესად შემადგენელი ნაწილების (კანტონების, შტატების) უფლებათა დაცვაა. ერთიანი, არაფედერატიული საქართველოსათვის კი სენატი, როგორც საკანონმდებლო დაწესებულება, საჭირო არ იქნება.“¹²⁸² ვასილ წერეთლის აზრით, იმ სახელმწიფოში, სადაც არ არის მიღებული ინიციატივა და რეფერენდუმი, აუცილებელია შემოღებულ იქნას ზედა პალატა, რომელიც უზრუნველყოფს „ქვედა პალატის აჩქარებული

¹²⁷⁹ პოვარდის ა. ე. დიკ. მოხსენებიდან (ბუდაპეშტის საერთაშორისო კონფერენციაზე); რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო; 1996 წ; შემდგ. და რედაქტ. ოთარ მელქაძე; გვ. 51;

¹²⁸⁰ იქვე;

¹²⁸¹ იხ. წერეთელი ვ. სახალხო ინიციატივა და რეფერენდუმი, გაზეთი “საქართველო,” 1919 წლის 24 და 30 იანვარი; ასევე იხ. ვასილ წერეთელი, საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, თბ. 2009 წ; პოლიტიოლოგიის ინსტიტუტი, რედ. პროფ. მალხაზ მაცაბერიძე; გვ. 13;

¹²⁸² იხ. წერეთელი ვ. სახალხო ინიციატივა და რეფერენდუმი, გაზეთი “საქართველო,” 1919 წლის 24 და 30 იანვარი;

საქმიანობის შეჩერებას.“ ასეთ სახელმწიფოდ მას მიაჩნდა საფრანგეთი, რომელიც იყო ერთიანი სახელმწიფო, ანუ უნიტარული მოწყობის მოდელი 1875 წლის კონსტიტუციური კანონებით, სადაც ზედა პალატა ანუ სენატი წარმოადგენდა ადგილობრივი თვითმართველობების ინტერესების გამომხატველ საკანონმდებლო ორგანოს, რომლის ძირითადი, უპირველესი დანიშნულება იყო „ქვედა პალატის აჩქარებული ნაბიჯის შეჩერება.“¹²⁸³ მისთვის უნიტარულ სახელმწიფოში პარლამენტის „აჩქარებული საქმიანობის“ მთავარი მუხრუჭი იყო ინიციატივა და რეფერენდუმი, რომელიც უნდა გაეთვალისწინებინა საქართველოს კონსტიტუციას. ვასილ წერეთლის კონცეპტუალური შეხედულებების ანალიზიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ:

- წმინდა ფედერაციულ სახელმწიფოებში ზედა პალატა გამოხატავს მისი ტერიტორიული სუბიექტების ნებას, ხოლო ამ სახელმწიფოების საკანონმდებლო ორგანოების საქმიანობაზე კონტროლს ხალხი ახორციელებს ინიციატივისა და რეფერენდუმის საშუალებით (შვეიცარიაში რეფერენდუმი მიღებული იყო მთლიანად სახელმწიფოში, ხოლო ამერიკაში მხოლოდ ზოგიერთ შტატში);
- წმინდა უნიტარულ სახელმწიფოებში ზედა პალატის შემადგენლობა წარმოადგენდა თვითმართველობის ინტერესებს, თუმცა მათი უპირველესი დანიშნულება იყო დახვეწილი კანონების შემუშავება-მიღება და კონტორლი ქვედა პალატის საქმიანობაზე (საფრანგეთის მაგალითი).

სოციალ-დემოკრატებიდან ორპალატიანი პარლამენტის წინააღმდეგ გამოვიდა სერგი ჯაფარიძე, რომელმაც ძირითად არგუმენტად მოიყვანა ამიერკავკასიის და საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მაგალითი, რომელმაც „დაგვარწმუნეს, რომ ერთ პალატიანი სისტემა უვარგისი არ არის.“¹²⁸⁴ მისი აზრით, ორპალატიანი საკანონმდებლო სისტემა ორი სახისაა: ა) ამერიკულ-შვეიცარიული, სადაც ზედა პალატაში ყველა შტატსა და კანტონს თანასწორი წარმომადგენლები ჰყავთ, რათა „უმცირესობის ინტერესები არ დაიხავროს.“¹²⁸⁵ მაგალითად, ამერიკაში შეერთებულ შტატებს თანაბარი რაოდენობის წარმომადგენელი ჰყავდა ზედა პალატაში, მიუხედავად შტატის მოსახლეობის რაოდენობის სიდიდისა თუ სიმცირისა (მაგალითად, ნიუ-იორკის შტატში 7 000 000 მცხოვრები იყო, მაშინ როდესაც ზოგიერთ შტატში მცხოვრებთა რაოდენობა რამდენიმე ასიათასს არ აღემატებოდა). ბ) უნიტარული სახელმწიფოები, სადაც ზედა პალატის დანიშნულებაა, რომ კანონები იყოს „მეტი გამოცდილების ნაყოფი.“ იგი, ასევე გამოყოფს ზოგიერთ უნიტარულ სახელმწიფოს, რომლის ზედა პალატა კონსერვატორულია (მაგალითად, ინგლისი). როგორც ჩანს, ჯაფარიძე ეთანხმება წერეთლის მოსაზრებებს და უნიტარული საქართველოსთვის უარყოფს ორპალატიანი სისტემის შემოღებას. ორი პალატის წინააღმდეგ თავისი მოსაზრებები ჰქონდა კომისიის მოწვეულ წევრს კონსტანტინე მიქელაძეს.¹²⁸⁶

¹²⁸³ იხ. წერეთელი ვ. სახალხო ინიციატივა და რეფერენდუმი, გაზეთი “საქართველო,” 1919 წლის 24 და 30 იანვარი;
¹²⁸⁴ სეა; ფონდი 1836; აღწ. 1; საქმე 46; ფურც 14;
¹²⁸⁵ იქვე;
¹²⁸⁶ მიქელაძე კ. დასახ. ნაშრ; თბ. 1918 წელი; გვ. 33;

ამ საკითხზე მსჯელობის დროს უფრო რადიკალური იყო რაუდენ არსენიძე. მან 1917 წელს გამოსცა მცირე ზომის წიგნი „დემოკრატიული რესპუბლიკა“, სადაც IV თავი „ერთპალატიან რესპუბლიკას“ მიუძღვნა. პროექტის ავტორი იმ აზრს ავითარებს, რომ საჭირო იყო ისეთი კონსტიტუცია დემოკრატიული საზოგადოებისათვის, რომელიც დაამკვიდრებდა ერთპალატიან საკანონმდებლო ორგანოს.¹²⁸⁷ მას მოჰყავს არგუმენტები, არამხოლოდ ამ წიგნში, არამედ საკონსტიტუციო კომისიის სხდომებზე და იცავს ერთპალატიანი პარლამენტის სისტემას. იგი მიუთითებს, რომ ზედა პალატა, მაგალითად ამერიკაში, აირჩევა ორსაფეხუროვანი სისტემით, ანუ არადემოკრატიულია, „ამიტომ თვით ეს ზედა პალატა უმთავრესად შეძლებულ კლასთა წარმომადგენელია.“¹²⁸⁸ შტატებში კანონს, მისი აზრით, გასაფლელი აქვს სამი საფეხური, კანონ-პროექტი ჯერ განიხილება ქვედა პალატაში, შემდეგ გადადის სენატში და ბოლოს პრეზიდენტთან. ასეთი სისტემით მიღებული კანონები „ხალხისათვის სრულიად გამოუსადეგარი, ან პირდაპირ მავნებელი ხდება.“¹²⁸⁹ არსენიძის კონცეპტუალური მიდგომის თანახმად, ეს წესი წააგავს მონარქიებში დამკვიდრებულ კონსტიტუციურ საპარლამენტო პროცედურას, თუმცა განსახავება იმაში მდგომარეობს, რომ მონარქიაში პრეზიდენტის ადგილი მონარქს უჭირავს. ასე, რომ მისთვის მიუღებელია კანონმდებლობის სამი საფეხურიდან მეორე და მესამე: ზედა პალატა და პრეზიდენტი. ორპალატიანი სისტემის წინააღმდეგ არსენიძემ საკუთარი დამატებითი არგუმენტები წამოაყენა საკონსტიტუციო კომისიის 1919 წლის 28 თებერვლის სხდომაზე. ორპალატიანი პარლამენტები, მისი აზრით, მხოლოდ ფედერაციული სახელმწიფოებისათვის იყო დამახასიათებელი და უნიტარიზმთან კი შეუგუებელი. იგი გამოვიდა ზედა პალატის, როგორც ერობების წარმომადგენლობითი დაწესებულებების შემოღების წინააღმდეგ, ვინაიდან პატარა საქართველოსათვის აუცილებელი იყო თავდაცვის სფეროში მეტი ცენტრალიზაცია. ერობებისათვის ამგვარი უფლებების მინიჭება გამოიწვევდა „ერობების პოლიტიკურ დაწესებულებებად გადაქცევას,“ რაც „ქვეყანას მხოლოდ ზიანს მოუტანდა.“¹²⁹⁰ მეტი არგუმენტაციისათვის მას მოჰყავს იმ სახელმწიფოების მაგალითი, სადაც პარტიები ჯერ კიდევ არ არის ძლიერი და შესაძლებელია ზედა პალატის არსებობა. მისი აზრით, სადაც პარტიებია, იქ ზედა პალატას მნიშვნელობა არ აქვს, რადგან არსებითად ზედაშიც ის პარტია იბატონებს, რომელიც გაიმარჯვებს ქვედა პალატაში და ხელმძღვანელი ერთი და იგივე პარტია იქნება.¹²⁹¹ ამის შესახებ კონსტიტუციის პროექტის თეზისებში¹²⁹² ვკითხულობთ, რომ „თუ მივიღებთ ორპალატიან სისტემას, უნდა იქნეს არჩეული ერთი და იგივე წესით, ე. ი. პირდაპირი, საყოველთაო, ფარული და თანასწორი კენჭისყრით და ერთნაირი სისტემა არჩვენებისა შექმნის

¹²⁸⁷ იხ. არსენიძე რ. დასახ. ნაშრ; თფ; 1917 წ; გვ. 16;

¹²⁸⁸ იქვე; გვ. 18;

¹²⁸⁹ იქვე;

¹²⁹⁰ სეა; ფონდი 1836; აღწ. 1; საქმე 46; ფურც 13;

¹²⁹¹ სეა; ფონდი 1836; აღწ. 1; საქმე 46; ფურც. 14;

¹²⁹² რაუდენ არსენიძის კონცეპტუალური შეხედულებები, რომელიც მას გამოთქმული აქვს კომისიის სხდომებზე და თავის წიგნში, ემთხვევა კონსტიტუციის პროექტის თეზისებში გადმოცემულ შეხედულებებს. პროექტის ორივე თავი (პარლამენტი და მთავრობა) არსენიძის მიერ იყო შედგენილი, სავარაუდოა რომ აღნიშნული თეზისების ავტორი შეიძლება იყოს თავად არსენიძე.

ორივე პალატაში ერთი პარტიის უმრავლესობას.¹²⁹³ არსენიძეს, ალბათ, მხედველობაში ჰქონდა საქართველოს მაგალითიც, როდესაც დამფუძნებელი კრების მუშაობაზე დიდ გავლენას მხოლოდ სოციალ-დემოკრატია ახდენდა. კონსტიტუციის მიხედვით არჩეული ახალი პარლამენტის ორივე პალატაში ისევ სოციალ-დემოკრატები იქნებოდნენ უმრავლესობაში. არსენიძე სწორედ საპარლამენტო ხელისუფლების ე. წ. „დუბლირების“ წინააღმდეგ გამოდიოდა. ეს კი გამოიწვევდა საქმის გართულებასა და გაჭიანურებას, ამავე დროს ზედმეტს ხარჯებს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

საკონსტიტუციო კომისიის კონცეპტუალურ შეხედულებებზე არ შეიძლება გავლენა არ მოეხდინა მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკულ გამოცდილებას ამ საკითხში. კომისიამ არგუმენტირებულად დაასაბუთა, რომ დასავლეთში ზედა პალატა კარგავდა თავის მნიშვნელობას. მაგალითად, მოჰყავდათ ინგლისისა და ბელგიის კონსტიტუციური გამოცდილება. ინგლისში მინისტრთა კაბინეტის კრიზისების დროს, როდესაც ხდება პარლამენტის ქვედა პალატის მიერ მთავრობის დათხოვნა, ზედა პალატას უფლება არ აქვს დათხოვნილ მინისტრთა-კაბინეტს უფლებამოსილება გაუგრძელოს. საქართველოს საკონსტიტუციო კომისია ერთერთ არგუმენტად იყენებდა ინგლისის 1911 წლის კონსტიტუციურ აქტს, რომლითაც შეიკვეცა ლორდთა პალატის უფლებები საბიუჯეტო სფეროში. ამ აქტის თანამხმად, „ყოველი ბილი ფინანსური ხასიათისა, რომელიც მიღებულია ქვედა პალატის მიერ, ძალაში შედის ერთი თვის შემდეგ დღიდან ასეთი ბილის ზედა პალატაში გადაცემისა, თუნდაც იგი უარყოფილ იქნეს უკანასკნელის მიერ.“¹²⁹⁴

საკონსტიტუციო კომისია მიიჩნევდა, რომ ორპალატიანი სისტემის გარეშე შეიძლებოდა პარლამენტის ნორმალური, კონსტიტუციურ ფარგლებში მუშაობა და საკანონმდებლო პროცესის საფუძველზე ხალხისათვის მისაღები კანონების შემუშავება-მიღება. ასეთ ფორმებად კომისია აღიარებდა რეფერენდუმის ინსტიტუტს. კომისიაში გამოითქვა აზრი, რომ ძირითად კანონში ყურადღება უნდა მიქცეოდა საკანონმდებლო პროცესის მოწესრიგებას. რაჟდენ არსენიძე სასურველად თვლიდა, რომ მიღებული ყოფილიყო კანონების ორჯერ განხილვის წესი, პირველ და მეორე განხილვებს შორის უნდა ყოფილიყო ერთთვიანი ვადა. ამ დროის მანძილზე პარლამენტს უნდა ჰქონოდა საშუალება შეეტანა შესწორებები კანონ-პროექტში.¹²⁹⁵ თუმცა ეს მუხლი კონსტიტუციაში ასახული არაა. თუ დასავლეთის ქვეყნების კონსტიტუციებს გადავხედავთ, საკანონმდებლო პროცესთან დაკავშირებული წესები მოწესრიგებული იყო. ამ მხრივ აღსანიშნავია საფრანგეთის და გერმანიის კონსტიტუციები, სადაც კონკრეტულადაა რეგულირებული კანონ-პროექტების შემუშავებისა და მიღების პროცესი, საკანონმდებლო ურთიერთობებში როგორც პალატების, ისე პრეზიდენტის უფლებები.

საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიამ 1919 წლის 28 თებერვალს ხმების უმრავლესობით უარყო ორპალატიანი პარლამენტი.¹²⁹⁶ კომისიის დადგენილების შინაარსი უფრო ადრე თავის შრომაში გამოხატა ამავე

¹²⁹³ კონსტიტუციის პროექტის თეზისები, სეა; ფონ. 1833; აღწ. 1; საქ; 181; ფურც. 50;

¹²⁹⁴ იქვე;

¹²⁹⁵ სეა; ფონდი 1836; აღწ. 1; საქმე 46; ფურც 14;

¹²⁹⁶ იქვე; ფურც. 15;

კომისიის თავმჯდომარემ რაუდენ არსენიძემ: „ჩვენ უარვევით ორ პალატიან სისტემას და მოვითხოვთ ერთ პალატას, ე. ი. ერთ საკანონმდებლო პარლამენტს, საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული ხმის მიცემით არჩეულს.“¹²⁹⁷ საქართველოს კონსტიტუცია გამორჩეული იყო დასავლეთის კონსტიტუციურ სისტემებს შორის. მან აღიარა ერთპალატიანი პარლამენტი და ეს აღიარება ეფუძნებოდა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამწლიან გამოცდილებას.

ერთპალატიანი პარლამენტები არსებობდა სერბეთში (1889 წლის მონარქიული კონსტიტუცია), საბერძნეთში (1864 წლის კონსტიტუცია), ბულგარეთში (1879 წლის კონსტიტუცია), გერმანიისა (პრუსია, ავსტრიის კონსტიტუციის პროექტი) და შვეიცარიის ზოგიერთ შემადგენელ წევრ-სახელმწიფოებში (ჟენევის 1847 წლის კონსტიტუცია). კონსტიტუცია, რომელმაც მსოფლიოში პირველად შემოიღო და დაამკვიდრა ერთპალატიანი პარლამენტის სისტემა, იყო საფრანგეთის 1791 წლის კონსტიტუცია.¹²⁹⁸

§ 6.13.1.3. პარლამენტის პრეზიდიუმი

საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში პარლამენტის სტრუქტურული ელემენტებიდან გათვალისწინებულია მხოლოდ პრეზიდიუმის არსებობა. პრეზიდიუმის შემადგენლობა და უფლებამოსილება, ჯერ კიდევ, განსაზღვრული იყო საქართველოს ეროვნული საბჭოსა და დამფუძნებელი კრების რეგლამენტებით.¹²⁹⁹ მნიშვნელოვანი იყო პრეზიდიუმის უფლებამოსილება კანონის უზენაესობის სფეროში. დამფუძნებელი კრების რეგლამენტის 175-ე მუხლის მიხედვით, პრეზიდიუმს უფლება ჰქონდა გაეუქმებინა კრების ყოველი ორგანოს ისეთი დადგენილება, რომელიც კანონის, რეგლამენტის ან დამფუძნებელი კრების დადგენილებას ეწინააღმდეგებოდა.¹³⁰⁰ პრეზიდიუმის ინსტიტუტი გათვალისწინებული იყო, ჯერ კიდევ, კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის 20-ე პუნქტით. პრეზიდიუმს ყოველი სესიის დასაწყისში, ანუ ყოველ წელიწადს ირჩევდა პარლამენტი.¹³⁰¹ საქართველოს კონსტიტუციაში 65-ე მუხლი ითვალისწინებს პარლამენტის მიერ პრეზიდიუმის არჩევას.¹³⁰² ძირითადი კანონით არაა განსაზღვრული პრეზიდიუმის შემადგენლობა და უფლებამოსილება. ეს, მომავალში, ალბათ, რეგლამენტით იქნებოდა მოწესრიგებული. ჩეხოსლოვაკიის 1920 წლის კონსტიტუციის 35-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტის ორივე პალატა თავად ირჩევდა პრეზიდიუმს.¹³⁰³ ზოგიერთში, მაგალითად ფრანგულ და ბელგიურ მოდელში ბიუროს სისტემა იყო მიღებული.

¹²⁹⁷ იხ. არსენიძე რ. დასახ. ნაშრ; თფ; 1917 წ; გვ. 20;
¹²⁹⁸ იხ. საფრანგეთის 1791 წლის 3 სექტემბრის კონსტიტუციის მესამე თავის 1-ი მუხლი: *1. The National Assembly constituting the legislative body is permanent and is composed of only one chamber* (ხელმისაწვდომია: <http://sourcebook.fsc.edu/history/constitutionof1791.html>);
¹²⁹⁹ იხ. სეს რეგლამენტი მიღებული ეროვნული საბჭოს მიერ 1918 წლის 2 ივლისს (სდრსაკ (1918-1921); თბ; 1990 წ; გვ. 18-42; სდკ-ს რეგლამენტი მიღებული დამფუძნებელი კრების მიერ 1919 წლის 25 აპრილს (სდრსაკ (1918-1921); თბ. 1990 წ; გვ. 240-266);
¹³⁰⁰ სდკ-ს რეგლამენტი მიღებული დამფუძნებელი კრების მიერ 1919 წლის 25 აპრილს (სდრსაკ (1918-1921); თბ. 1990 წ; გვ. 266);
¹³⁰¹ სანიმუშო პროექტი; იხ. სეა; ფონ. 1836; აღწ; 1; საქ. 420; ფურც. 112-115;
¹³⁰² საქართველოს კონსტიტუცია; ბათომი, 1921 წელი; გვ. 18;
¹³⁰³ La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, გვ. 28;

ბელგიის კონსტიტუციის 37-ე მუხლით, პარლამენტის პალატები ყოველს წელს ირჩევენ თავმჯდომარეს, მოადგილეებს და ქმნიდნენ ბიუროს.¹³⁰⁴ საფრანგეთის კონსტიტუციური კანონით, გათვალისწინებული იყო როგორც პალატების ბიუროების შექმნა, ისე ეროვნული საკრებულოს (პარლამენტის) ბიუროს არჩევა, რომელშიც შედიოდნენ რესპუბლიკის პრეზიდენტი, ვიცე-პრეზიდენტი და სენატის მდივნები. ამავე დროს, მე-11 მუხლის მიხედვით, პალატები ბიუროებს ქმნიდნენ, არამარტო ყოველ წელს, სესიების დასაწყისში, არამედ ყოველი რიგგარეშე სესიის მოწვევის დროსაც.¹³⁰⁵ ბიუროების სისტემა საფრანგეთის რევოლუციის ნაყოფი იყო და მას შემდეგ იგი დაფუძნდა სხვა ქვეყნებში.¹³⁰⁶ რაც შეეხება პრეზიდენტის სისტემას, იგი ჯერ კიდევ, განსაზღვრული იყო გერმანიის 1871 წლის 16 აპრილის კონსტიტუციაში (იხ. 11-15 მუხლები).¹³⁰⁷

¹³⁰⁴ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, КБС, том II, М; 1936 г. Ст. 478;

¹³⁰⁵ Конституционный закон о взаимных отношениях властей 16 июля 1875 года, Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, Киев, 1905 г. Ст. 36;

¹³⁰⁶ პახეი ო. დასახ. ნაშრ. (საკანონმდებლო ხელისუფლებაზე კონტროლის საშუალებანი); გაზეთი “სრ,” 1919 წელი, 7 სექტემბერი;

¹³⁰⁷ Heinz Laufer, Das Foderative System Der bundesrepublik deuchland, Munchen, 1991-6. Neu bearbeitete Auflage; 269 (ხელმისაწვდომია: თინათინ წერეთლის სახელმწიფოსა და სამართლის ინსტიტუტში);

დასკვნა

საარქივო დოკუმენტურ წყაროებზე და, ასევე, მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილებაზე დაყრდნობით ჩვენს მიერ შესწავლილ იქნა საქართველოს პირველი კონსტიტუციის სახელმწიფო მმართველობის ფორმის არსებითი საკითხები. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს დამფუძნებელ კრებაზე ვერ მოხერხდა პარლამენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი თავების მუხლობრივი განხილვა, ჩვენ შევეცადეთ პასუხი გაგვეცა საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერებისათვის აქტუალურ კითხვებზე.

დისერტაციაზე მუშაობა იყო სასიამოვნო პროცესი, რომელიც განაპირობა მრავალმა ფაქტორმა. მომეცა საშუალება შემესწავლა კონსტიტუციით გათვალისწინებული მმართველობის სისტემის არსებითი მხარეები, რომელიც, ჯერ კიდევ, დაუმუშავებელი იყო. ჩვენს მიერ შესწავლილ იქნა საქართველოს პირველი კონსტიტუცია - ქართული კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტი. ამ კონსტიტუციით ქვეყანა გადავიდა კონსტიტუციური რეგულირების ჩარჩოებში. ყველაზე მნიშვნელოვანი, რამაც გადაგვაწყვეტინა ამ თემაზე მუშაობა, იყო ის აქტუალურობა, რომლითაც გამორჩეულია დღემდე ეს კონსტიტუცია და უფრო მაშტაბურად იწვევს ინტერესს ფართო საზოგადოებაში. მითუმეტეს, როდესაც საქართველო აღმშენებლობის პროცესშია, ჩვენმა ქვეყანამ უნდა ისარგებლოს და გამოიყენოს ამ კონსტიტუციის მნიშვნელოვანი და არსებითი ღირებულებები.

საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში აცნობიერებდნენ კონსტიტუციის მნიშვნელობას. ეროვნული საბჭოს მოწვევიდან რამდენიმე დღეში ჩამოყალიბდა საკონსტიტუციო კომისია, რომელსაც დაევალა კონსტიტუციის პროექტის შედგენა. დამფუძნებელი კრების მოწვევა კონსტიტუციის პროექტის შემუშავებამ განაპირობა.

დისერტაციაში კარგადაა ნაჩვენები თუ რა გავლენა მოახდინა ადრინდელი და იმ პერიოდის დასავლეთის პოლიტიკურ-სამართლებრივმა კონცეფციებმა და დოქტრინებმა (მაგალითად, მართველობის ფორმის უცვლელობა, პარლამენტის უხენაესობა, პარლამენტის უწყვეტობა, მართვის კოლეგიალიზმის უპირატესობა და სხვა), ასევე მსოფლიო კონსტიტუციების ძირითადმა პრინციპებმა საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა შეხედულებებზე, რაც ასახულია კიდევაც კონსტიტუციაში.

კომისიაზე გამოიკვეთა კონსტიტუციის პროექტის პრიორიტეტები და ეს იყო მმართველობის ფორმის საკითხის გადაწყვეტა. კონსტიტუციას უნდა განესაზღვრა ხელისუფლების ორგანოების ურთიერთობის ეფექტური და ქმედითუნარიანი კონსტიტუციური პრინციპები.

კვლევის შედეგებიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს პირველი კონსტიტუციის ტექსტი დაეფუძნა კონსტიტუციონალიზმის იმ ფუძემდებლურ პრინციპებს, რომლებიც ასეთ პრინციპებად აღიარებული იყო პირველი კონსტიტუციის პროექტის შემუშავებისა და მიღების პერიოდში დასავლურ კონსტიტუციონალიზმში. ეს პრინციპებია:

- *ხელისუფლების ფუნქციონალური განაწილების პრინციპი. კონსტიტუციაში ცალკე თავი ეთმობა პარლამენტს, აღმასრულებელ ხელისუფლებას და სასამართლოს;*

- მმართველობის ფორმის უცვლელობის კონსტიტუციური პრინციპი;
- პარლამენტის უზენაესობისა და სუვერენობის პრინციპი;
- პარლამენტის უწყვეტობის პრინციპი;
- სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი;
- რესპუბლიკური მართვა-გამგეობის პრინციპი;
- უშუალო დემოკრატიის პრინციპი;
- კოლექტიური მართვა-გამგეობის პრინციპი;
- აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პრინციპი;
- აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე საპარლამენტო კონტროლის პრინციპი.

პირველი და უმთავრესი პრობლემა, რომელიც პირველმა კონსტიტუციამ გადაწყვიტა, იყო მმართველობის ფორმის უცვლელობის საკითხი. კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველო პირველად გადავიდა მონარქიული წყობილებიდან რესპუბლიკურზე. საკონსტიტუციო კომისიაზე დიდი გავლენა მოახდინა საფრანგეთისა და პორტუგალიის საკონსტიტუციო დოქტრინამ, რაც ითვალისწინებდა რესპუბლიკური მართვა-გამგეობის გადასინჯვის ან რაიმე ფორმით მისი გადახედვის დაუშვებლობას. საკონსტიტუციო კომისია ძირითადად ხელმძღვანელობდა იმ მოსაზრებით, რომ მონარქიის პირობებში სახელმწიფო ვერ განვითარდებოდა, მათი იდეალი იყო დემოკრატიული რესპუბლიკა, რომლის დროს ხალხს აქვს სრული შესაძლებლობა მონაწილეობდეს ქვეყნის მართვაში, ეს კი, მონარქიის პირობებში, შეუძლებელია. კონსტიტუციამ იმთავითვე უარყო მონარქიული კონსტიტუციის მიღების შესაძლებლობა.

შეიძლება ითქვას, რომ მეცნიერულ დონეზე იქნა შესწავლილი რესპუბლიკური მართველობის სამი დამოუკიდებელი ფორმა: ამერიკული, ფრანგული და შვეიცარიული. კომისიაში მიღწეულ იქნა შეთანხმება, რომ საქართველოში გადმოეღოთ არა რომელიმე კონკრეტულ ქვეყანაში არსებული მმართველობის რეჟიმი, არამედ უნდა მომხდარიყო სამივე სისტემის დადებითი პრინციპების სინთეზირება და მათგან “შერეული ფორმის” ჩამოყალიბება მხოლოდ და მხოლოდ ეროვნული ტრადიციებისა და საქართველოს პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივი ცხოვრების გამოცდილების გათვალისწინებით. კომისიაზე დიდი ინტერესი გამოიწვია რუსოს თეორიამ “პირდაპირი მმართველობის” შესახებ, რომელიც მაშინ ერთადერთ ქვეყანაში – შვეიცარიაში მოქმედებდა.

ვინაიდან კომისია სახელმწიფოს განიხილავდა, როგორც ხალხის ნების მსახურს, თავიდანვე მსჯელობა დაიწყო პირდაპირი დემოკრატიის დამკვიდრების შესახებ. იშველიებდნენ შვეიცარიის რამოდენიმე კანტონის მაგალითს, მაგრამ საბოლოოდ შვეიცარიული სისტემა უარყოფილ იქნა იმ მოსაზრებით, რომ საქართველო იმყოფებოდა ისეთ გეოპოლიტიკურ სივრცეში, რომ მას სჭირდებოდა გონივრული და ეფექტური გადაწყვეტილებების მიღება, რასაც, მხოლოდ მიაღწევდნენ ძლიერი მთავრობის პირობებში. შესაბამისად დაიწყო მსჯელობა პირდაპირი მმართველობის ზოგიერთი პრინციპის გადმოღების შესახებ და, უპირველეს ყოვლისა, ეს უნდა ყოფილიყო რეფერენდუმი.

მიგვაჩნია, რომ რეფერენდუმის შემოღება ზოგადად ნიშნავდა დემოკრატიული იდეალების რეალიზებას, რაც საშუალებას მისცემდა მოსახლეობას ჩართულიყო პოლიტიკურ პროცესებში, რეფერენდუმი მიხნეული იყო მოსახლეობის კონსტიტუციური ნების გამოხატვის ძირითად მექანიზმად; თუმცა უნდა გავითვალისწინოთ ის ფაქტი, რომ საქართველოში რეფერენდუმით ხალხი სრულად ვერ ისარგებლებდა და ამის არგუმენტად ჩვენ მოგვყავს შემდეგი ფაქტები:

პირველ რიგში, მიგვაჩნია, რომ 30 000 მოქალაქის ხელმოწერის შეგროვება რთული იქნებოდა, თუ გავითვალისწინებთ მოსახლეობის პოლიტიკურ-სოციალური განვითარების დაბალ დონეს და იმ პერიოდის ტექნიკურ-მატერიალურ შესაძლებლობებს; ყოველად შეუძლებელი იქნებოდა, საინფორმაციო საშუალებების არარსებობის ეპოქაში, კანონ-პროექტებით ამომრჩევლების უზრუნველყოფა;

კანონ-პროექტები, ხშირ შემთხვევაში გაუგებარი იქნებოდა ფართო მასებისათვის და შესაბამისად ეს გამოიწვევდა მათი მხრიდან ნებისმიერი კანონის გულუბრყვილოდ მხარდაჭერას ან მნიშვნელოვანი კანონის უარყოფას.

რეფერენდუმი აღქმული იყო როგორც პარლამენტზე ხალხის კონტროლის ყველაზე ეფექტური ფორმა. კონსტიტუციაში უარყოფილია კონტროლის სახელისუფლებო ბერკეტები (ვეტო, ზედა პალატა, კონსტიტუციური ზედამხედველობა). უპირატესობა მიენიჭა სახალხო კონტროლის მექანიზმს.

მათ უარყვეს მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმში დამკვიდრებული კონსტიტუციური მართლმსაჯულების პრაქტიკა; რეფერენდუმის საშუალებით თავად მოსახლეობას უნდა ეთქვა უარი იმ კანონზე, რომელიც კონსტიტუციის ან ხალხის ნების წინააღმდეგი იქნებოდა;

მიგვაჩნია, რომ რეფერენდუმის შემოღებით ქართველმა კანონმდებლებმა უარყვეს პარლამენტის ორპალატიანი სისტემა, რომლის ზედა პალატა იმ პერიოდში მიხნეული იყო “აჩქარებული კანონმდებლობის” მუხრუჭად და ეს ფუნქცია ხალხს გადაეცა რეფერენდუმის სახით;

მიგვაჩნია, რომ საკონსტიტუციო კომისიამ სწორი ნაბიჯი გადადგა, როდესაც კონსტიტუციაში შემოიღო არასავალდებულო რეფერენდუმი ჩვეულებრივ კანონმდებლობაზე. სავალდებულო რეფერენდუმი გამოიწვევდა თითქმის ყოველ კვირა თუ არა თვეში ერთხელ მაინც რეფერენდუმის ჩატარებას. ეს კი მოსახლეობის მხრიდან რეფერენდუმისადმი ინდიფერენტული დამოკიდებულების აღმოცენებისა და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსების არაეფექტური გამოყენების საფუძველი იქნებოდა;

სწორ გადაწყვეტილებად მიგვაჩნია ის, რომ რეფერენდუმს დაექვემდებარა მხოლოდ კანონი და არა სხვა რაიმე სახის აქტი. ეს მიუთითებს კანონის განსაკუთრებულ მნიშვნელობაზე დეკრეტებთან და დადგენილებებთან შედარებით;

მართებულად მიგვაჩნია, რომ კონსტიტუციაში გათვალისწინებულ იქნა რეფერენდუმი ნებისმიერი კანონის მისაღებად მათი შინაარსის მიუხედავად. ხალხს უფლება მიეცა თავისი აზრი გამოეხატა კანონმდებლობით მოწესრიგებულ ნებისმიერ საკითხზე (ფინანსები, გადასახადები, განათლება და ა. შ.). ეს იყო რეფერენდუმი ფართო გაგებით;

მიგვაჩნია, რომ კონსტიტუციის 64-ე მუხლი, რომელიც ეხება რეფერენდუმს ბუნდოვანია იმ ნაწილში, სადაც საუბარია “ახლად მიღებულ კანონზე.” უმჯობესი იქნებოდა კანონმდებელს განესაზღვრა პარლამენტის მიერ კანონის მიღებიდან მისი რეფერენდუმზე გატანის განსაზღვრული პერიოდი, ანუ თუ როდის ჰქონდა ხალხს უფლება მოეთხოვა კანონისათვის კენჭისყრა. ალბათ, სავარაუდოა, რომ ეს საკითხი მომავალში კანონით იქნებოდა დადგენილი;

უმჯობესი იქნებოდა კონსტიტუციას გაეთვალისწინებინა საყოველთაო სახალხო კენჭისყრით კანონების დამტკიცების ინსტიტუტთან ერთად ამ კანონების მომავალში გაუქმების შესაძლებლობა;

კონსტიტუციით განისაზღვრა სავალდებულო რეფერენდუმი კონსტიტუციური ცვლილებების მისაღებად, მიუხედავად იმისა, რომ პირველი კონსტიტუცია კენჭისყრისათვის რეფერენდუმზე არ იყო გატანილი. ამ პრინციპის შემოღებით მეტად გართულდა ძირითადი კანონის გადასინჯვის პროცედურა;

რეფერენდუმის შემოღებით კონსტიტუციამ უარყო “ერთპიროვნული ვეტოს” ინსტიტუტი, რაც იმთავითვე მიმართული იყო “ერთპიროვნული სახელმწიფოს ლიდერის” თანამდებობის დაწესების წინააღმდეგ;

რეფერენდუმის შემოღებით განხორციელდა “უშუალო მმართველობისა” და “წარმომადგენლობითი დემოკრატიის” პრინციპების სინთეზირება. საბოლოოდ კი მივიღეთ “ნახევრად პირდაპირი” მმართველობის კონსტიტუციური მოდელი;

ყველაზე მნიშვნელოვანი, რამაც გამოიწვია რეფერენდუმის დამკვიდრება პირველ კონსტიტუციაში, იყო პარლამენტის უზენაესობის დასავლური პრინციპი. 64-ე მუხლიდან გამომდინარეობს იდეა იმის შესახებ, რომ არ არსებობს სხვა ძალა, გარდა ხალხისა, რომელიც პარლამენტზე მაღლა დგას.

საქართველოს პირველი კონსტიტუცია იყო ერთერთი დემოკრატიული კონსტიტუცია, რომელიც კანონშემოქმედებითი საქმიანობის პროცესში მოსახლეობას ფართო უფლებამოსილებას ანიჭებდა. გათვალისწინებულ იქნა საკანონმდებლო სახალხო ინიციატივის სამი დამოუკიდებელი ფორმა:

- ზოგადი ინიციატივა, რომლითაც უნდა ესარგებლა პარლამენტის წევრებს და 5000 ამომრჩეველს. ამგვარი ინიციატივა მოსახლეობას უფლებას ანიჭებდა პარლამენტში შეეტანა ნებისმიერი საკანონმდებლო წინადადება. იმ პერიოდისათვის მომქმედი არცერთი დასავლური კონსტიტუცია ზოგად ინიციატივას არ განამტკიცებდა.
- 30 000 ამომრჩეველს მიენიჭა სარეფერენდუმი ინიციატივის უფლება, რაც პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის საყოველთაო კენჭისყრაზე გატანას გულისხმობდა.
- ინიციატივის ყველაზე მნიშვნელოვანი ფორმა იყო კონსტიტუციის გადასინჯვის წინადადების შეტანა პარლამენტში, რომელის უფლება პარლამენტის წევრებთან ერთად 50 000 ამომრჩეველს ჰქონდა.

საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში არ არის დადასტურებული პრეზიდენტის თანამდებობა, მაგრამ ეს სრულებით არ ნიშნავს იმას, რომ პროექტის შემუშავებული კომისიის წევრები არ იცნობდნენ პრეზიდენტის ინსტიტუტს და მის სამართლებრივ მდგომარეობას, რომელიც

იმპერიოდის არა ერთ კონსტიტუციაში იყო მოცემული. შეიძლება, ითქვას, რომ კომისიას კარგად ჰქონდა შესწავლილი პრეზიდენტის ინსტიტუტი და მისი სამართლებრივი ბუნება.

კომისიაში პრეზიდენტის საკითხის ირგვლივ კონცეპტუალური ხედვა ჩამოყალიბდა ორი მიმართულებით: ეროვნულ-დემოკრატიები მოითხოვდნენ პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღებას, ხოლო სოციალისტური პროფილის პარტიები (სდპ, სრპ, სფპ) ეწინააღმდეგებოდნენ მის დაწესებას. თავის მხრივ, სოციალ-დემოკრატებში პრეზიდენტის თანამდებობას მომხრეები გამოუჩნდა, განსაკუთრებით აღსანიშნავია ნოე ჟორდანიას და პავლე საყვარელიძე.

საქართველოში ერთმანეთს დაუპირისპირდა კოლეგიალური და ერთპიროვნული მმართველობა. ეროვნულ-დემოკრატიები ძირითადად ერთპიროვნული სისტემის მომხრედ გამოვიდნენ და მოითხოვდნენ პრეზიდენტობის შემოღებას, ხოლო სოციალ-დემოკრატები პირიქით, მათთვის მთავარი იყო მმართველობაში კოლეგიალიზმი და ამას შვეიცარიის მაგალითზე ასაბუთებდნენ.

ეროვნულ-დემოკრატიების აზრით, პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღება გამოიწვევდა ხელისუფლების განაწილებას, ხელისუფლების ორგანოებს შორის ურთიერთჩაურევლობის პრინციპის განხორციელებას. საპარლამენტო მმართველობა პრეზიდენტთან ერთად იყო ძლიერი ხელისუფლების არსებობის გარანტი.

ხალხის მიერ პრეზიდენტის არჩევა მიჩნეულ იქნა ხელისუფლების განაწილების ერთერთ ფაქტორად. ეროვნულ-დემოკრატიებისათვის მიუღებელი იყო, თუნდაც ფრანგული სისტემა, როდესაც პარლამენტის გაერთიანებულ სხდომაზე ირჩევდნენ 7 წლიან პრეზიდენტს. ეს, რასაკვირველია, გამოიწვევდა ერთი ხელისუფალის დაქვემდებარებას მეორე ხელისუფალისადმი.

ეროვნულ-დემოკრატიებისათვის მიუღებელი იყო პრეზიდენტის ფუნქციის დელეგირება სხვა მაღალი თანამდებობის პირისადმი, რასაც ითხოვდნენ სოციალ-დემოკრატები, ეს ისევდაისევ ხელისუფლების განაწილების წინააღმდეგ იქნებოდა მიმართული.

პრეზიდენტი უნდა ყოფილიყო ვეტოს უფლებით აღჭურვილი, რომ მას თვალ-ყური ედევნებინა პარლამენტის საქმიანობისათვის, ამავე დროს იგი უნდა ყოფილიყო უმაღლესი დიპლომატი, მხედართმთავარი და თანამდებობებზე დაენიშნა მაღალი თანამდებობის პირები.

პრეზიდენტი უნდა ყოფილიყო უპასუხისმგებლო, ხოლო მინისტრები პოლიტიკურად პასუხისმგებელი პარლამენტის წინაშე. ამავე დროს კონსტიტუციას უნდა გაეთვალისწინებინა ის კონსტიტუციური ჩარჩოები, რომლის ფარგლებში იმოქმედებდა პრეზიდენტი, რომ მას ბოროტად არ გამოეყენებინა ხელისუფლება. ეროვნულ-დემოკრატიები ასეთ შემოჭველ მექანიზმად მიიჩნევდნენ კონტრასიგნაციის ინსტიტუტს.

იმის, გამო რომ ეროვნულ-დემოკრატიები იმყოფებოდნენ უმცირესობაში, მათ თავიანთი ცვლილებების პაკეტი, რომელიც პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღებას ითვალისწინებდა, ვერ გაიტანეს. ამჯერად სოციალ-დემოკრატებმა გაიმარჯვეს, რომლებსაც პათოლოგიურად სძულდათ პრეზიდენტის ხელისუფლება.

სოციალ-დემოკრატებმა უპირატესობა მმართველობაში კოლეგიალიზმს მიანიჭეს და ეს, გამოხატულია, ჯერ კიდევ, 1918 წლის დამოუკიდებლობის აღდგენის დეკლარაციაში, როდესაც დამფუძნებელი

კრება გამოცხადდა როგორც უზენაესი ორგანო, ხოლო დროებითი მთავრობა წარმოადგენდა მის აღმასრულებელ ხელისუფლებას. პირველ რესპუბლიკაში არ იყო გათვალისწინებული ერთპიროვნული ლიდერის ინსტიტუტი. კომისიაში გამოითქვა აზრი, რომ კონსტიტუციის პროექტს უნდა შეეთვისებინა პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივი მმართველობის გარკვეული პრინციპები. რატომ უთხრა უარი სოციალ-დემოკრატიამ პრეზიდენტის თანამდებობას, ამ კითხვაზე პასუხი დღეს მარტივია:

უპირველეს ყოვლისა პრეზიდენტის თანამდებობა აბსოლიტურად მიუღებელია კოლეგიალური მმართველობისათვის. ერთპიროვნულ მმართველობასთან შედარებით უპირატესობა კოლეგიალურ მმართველობას მიენიჭა, რომლის დროსაც პარლამენტი და მთავრობა, როგორც კოლეგიალური ორგანოები, იღებენ გუნდურ გადაწყვეტილებებს;

პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღება გამოიწვევდა ხელისუფლების განაწილების პრინციპის განხორციელებას, რაც მიუღებელი იყო სოციალ-დემოკრატიისათვის, რატომ? იმიტომ, რომ ეს გამოიწვევდა ხელისუფლების ჰორიზონტალური მოდელის უკიდურეს დეცენტრალიზაციას, შესაბამისად პოლიტიკური სისტემის არაეფექტიანობას, ვინაიდან ხელისუფლება განაწილებულ საზოგადოებაში დამოუკიდებლად არსებული ხელისუფლების ცალკეული შტო სუსტია. ხელისუფლება, რომელიც არ გამომდინარეობს ურთიერთისგან, არაეფექტური და შესაბამისად მიუღებელია.

პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღება გამოიწვევდა პარლამენტის მნიშვნელობის დაკნინებას. პრეზიდენტი ვეტოს უფლების გამოყენებით მოახდენდა პარლამენტის პროგრესული კანონების უარყოფას. სოციალ-დემოკრატებისათვის, მითუმეტეს, მიუღებელი იყო ერთპიროვნული ვეტო, როდესაც ისინი განიმსჭვალნენ კოლეგიალური ვეტოს, რეფერენდუმის ინსტიტუტის უპირატესობის იდეით.

პრეზიდენტი, რომელიც არ განსხვავდებოდა მონარქის ხელისუფლებისაგან. პრეზიდენტი და მონარქი ერთდაიგივეა. პრეზიდენტის უფლებები ნასესხებია მონარქის, მეფის უფლებისაგან. კონსტიტუცია, თავისთავად უარს ეტყოდა, პრეზიდენტის, ერთპიროვნული ლიდერის ინსტიტუტს, ვინაიდან, იგი უარყოფდა მმართველობის რესპუბლიკური სისტემის შეცვლას. რესპუბლიკისათვის (საჯარო მმართველობისათვის) შეუთავსებელია ერთპიროვნული მმართველობა.

პრეზიდენტის ინსტიტუტის უარყოფით უარი ეთქვა მოსალოდნელ საფრთხეს, რომელიც შეიძლებოდა მოყოლოდა პრეზიდენტის ხელისუფლებას და ეს იყო ხელისუფლების უზურპაცია. პრეზიდენტი, როგორც ჯარების მხედართმთავარი, მოახდენდა გადატრიალებას და ხალხს მონარქად მოეკლინებოდა. ეს იყო ძირითადი არგუმენტი.

პრეზიდენტის თანამდებობა გამოიწვევდა თანხების გაღებას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, განსაკუთრებით მის არჩევასთან და ცერემონიალთან დაკავშირებული საკითხების მოსაგვარებლად.

თუმცა კომისიაში აცნობიერებდნენ იმ ფაქტს, რომ სახელმწიფოს მეთაურის გარეშე არსებობა შეუძლებელი იყო, რომ პრეზიდენტის ინსტიტუტის უარყოფით არ უნდა ყოფილიყო მისი ფუნქციებიც უარყოფილი. სოციალ-დემოკრატებში წამოიჭრა ასეთი სახელმწიფოებრივი კითხვა: ვინ უნდა უპატრონოს ქვეყანას, მაშინ როცა მთავრობა დროებით დათხოვნილია? რა თქმა უნდა, პრეზიდენტმა. თუმცა

ეს აზრი შემდეგ შეიცვალა და დაიწყო მსჯელობა პრეზიდენტის ფუნქციების დელეგირების შესახებ. უარყოფილ იქნა ავსტრიული მოდელი და ისევ უპირატესობა მიენიჭა შვეიცარიულ სისტემას. მთავრობის თავმჯდომარეს უნდა შეეთავსებინა მისი ფუნქციები. დღეს გაბატონებულია აზრი იმის შესახებ, რომ თითქოს კონსტიტუციის მიხედვით მთავრობის თავმჯდომარე აღიჭურვა პრეზიდენტის უფლებამოსილებით, რა არ არის სწორი. მთავრობის თავმჯდომარეს ერგო მხოლოდ რამოდენიმე ფუნქცია პრეზიდენტის ხელისუფლებიდან და ეს იყო დიპლომატიის, მთავრობის ფორმირების და, განსაკუთრებულ შემთხვევაში, სამხედრო სფეროში. კომისიამ ამ გადაწყვეტილებით უპირატესობა შვეიცარიულ სისტემას მიანიჭა: მთავრობის თავმჯდომარე იყო მთავრობის კოლეგიის წევრი, რომელიც, ზოგიერთ შემთხვევაში სარგებლობდა განსაკუთრებული პრეროგატივებით და თავისი უფლებრივი მდგომარეობით არ იდგა რომელიმე მინისტრზე მაღლა. თუმცა აქაც განსახვავებაა შვეიცარიულ და ქართულ მოდელებს შორის, თუ შვეიცარიაში მთავრობის თავმჯდომარე იმავდროულად კონფედერაციის ხელმძღვანელი იყო, ქართული კონსტიტუციით, მთავრობის თავმჯდომარეს ეს სტატუსი არ ჰქონია.

მიგვაჩნია, რომ პრეზიდენტის თანამდებობის უარყოფა არ იყო ლოგიკური ნაბიჯი. მითუმეტეს საქართველოსათვის, რომელიც იმყოფებოდა რთულ გეოპოლიტიკურ სივრცეში, საჭირო იყო პრეზიდენტის თანამდებობა, პოლიტიკური ლიდერისა, რომელიც ოპერატიულად და გონივრულად მიიღებდა გადაწყვეტილებას ნებისმიერ სახელმწიფოებრივ საკითხზე. კოლეგიალიზმი კარგია იმ ქვეყანაში, სადაც ნაკლები საგარეო საფრთხეებია და ქვეყანას არ მოეწივს უცხო ქვეყნის შემოტევები. გარდა ამისა, პრეზიდენტი ასრულებს ბალანსის როლს ხელისუფლების დანარჩენ შტოებს შორის, რაც ხშირ შემთხვევაში გამორიცხავს პოლიტიკურ კრიზისებს ქვეყანაში. პრეზიდენტის ინსტიტუტის უარყოფით, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ უარყოფილ იქნა ხელისუფლების განაწილების პრინციპი და მისი მთავარი ინსტიტუტი – ბალანსირებისა და წონასწორობის მექანიზმი.

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. მართველობის საპარლამენტო მოდელის ამ თავისებურებამ საქართველოში გაამართლა სამი წელი, ჩვენ სისტემის არაეფექტურობას ან ქმედითუუნარობას ვერ დავაბრალებთ ხელისუფლების დამხობას, ეს იყო შედეგი უცხო ქვეყნის მიერ 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 ძირითადი 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 ითავებდა არბიტრის როლს. რადიკალურად იყვნენ განწყობილნი სოციალისტური პარტიების წარმომადგენლები. მართალია, ისინი ემხრობოდნენ ხელისუფლებებს შორის ფუნქციების გამიჯვნას (მაგალითად ჟორდანიას), მაგრამ, ერთია ფუნქციების განაწილება, და მეორეა ხელისუფლების გამიჯვნა, რაც გულისხმობს წონასწორობისა და ბალანსის 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 ბალანსის მექანიზმები, რაც მოცემულ შემთხვევაში, უმეტესად, პარლამენტისკენ იხრება. ეს გამოიხატებოდა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის უფლებამოსილებაში, მთავრობის წევრისადმი უნდობლობის გამოცხადებაში, 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 ერთერთი 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 ღვება 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 ერთის მხრივ, განპირობებული იყო პარლამენტის, როგორც ხალხის მიერ არჩეულის, დომინირებული მდგომარეობით, და, მეორეს 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 გავლის 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 ორგვარია: 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 შეისრულებდა დაკისრებულ მოვალეობას გადაეყენებინა იგი უნდობლობის ვოტუმის საფუძველზე.

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

პარლამენტის უზენაესობის დამადასტურებელი იყო კონსტიტუციური ზედამხედველობის 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 ზედამხედველობის 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 რაღაც დოზით 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 გამოიუწვევია 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.

პარლამენტის უზენაესობას ადასტურებს პირველ რესპუბლიკაში მიღებული კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის უარყოფაც. ჩვენ მიგვაჩნია, რომ საკონსტიტუციო კომისია ალბათ იმ იდეით ხელმძღვანელობდა, რომ აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ პარლამენტის ყველა კანონი უნდა განახორციელოს, მიუხედავად იმისა, ეთანხმება თუ არა მას მთავრობა, შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან კანონისათვის კონტრასიგნება სრულიად ზედმეტია, ვინაიდან მთავრობამ იგი, თავისთავად, უნდა შეასრულოს.

მიგვაჩნია, რომ კონტრასიგნების ინსტიტუტის კონსტიტუციაში გაუთვალისწინებლობა განაპირობა, ასევე, ხელისუფლებათა შორის ურთიერთთაურევლობის პრინციპმა. ძირითადად სოციალ-რევოლუციონერები განიმსჭვალნენ იდეით, რომლის მიხედვით, პარლამენტი არის კანონმდებელი და არა მთავრობა, პარლამენტის ნორმატიულ აქტს ხელს არ უნდა აწერდეს მთავრობის წარმომადგენელი.

თუმცა კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის შემოღებას ემხრობოდნენ ეროვნულ-დემოკრატები. მათი მთავარი არგუმენტი პრეზიდენტის ხელისუფლების შეზღუდვა იყო. პრეზიდენტის არცერთი აქტი არ უნდა შესულიყო ძალაში უფლებამოსილი მინისტრის მიერ მისი კონტრასიგნების გარეშე.

პირველ რესპუბლიკაში სოციალ-დემოკრატების ერთი ნაწილი, პირიქით, მოითხოვდა კონტრასიგნაციას ერთადერთი მიზეზის გამო: პარლამენტის აქტისათვის მთავრობის წარმომადგენლის კონტრასიგნება ხელს შეუწყობდა პარლამენტისა და მთავრობის მჭიდრო ურთიერთ კავშირსა და თანამშრომლობას, რომ ამ ინსტიტუტის გამოყენებით, თავიდან იქნებოდა აცილებული პარლამენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების უთანხმოებები, რაც შესაბამისად, გამორიცხავდა პოლიტიკურ კრიზისებს ქვეყანაში, კონტრასიგნაცია დაადასტურებდა, რომ მთავრობა ეთანხმება პარლამენტის მიერ აღებულ კურსს. უნდა ითქვას, რომ კონსტიტუციის პროექტში კონტრასიგნაციის შემოღების შესახებ საკონსტიტუციო დებატები არ ყოფილა, ყოველ შემთხვევაში საარქივო მასალებში იგი არ გვხვდება. კონსტიტუციამ უარყო ხელისმწვერის ინსტიტუტი. მიგვაჩნია, რომ კონსტიტუციაში მისი გაუთვალისწინებლობა პრეზიდენტის თანამდებობის უარყოფამ გამოიწვია, ვინაიდან დასავლეთის პოლიტიკურ სისტემებში კონტრასიგნაცია მხოლოდ პრეზიდენტის ან მონარქის აქტისათვის ხელისმწვერას გულისხმობდა და არ მთავრობის თავმჯდომარის კონტრასიგნებას პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონზე, რომელსაც ადგილი ჰქონდა საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში. მსგავსი პრეცედენტი არცერთ მოდელში არ გვხვდება.

პარლამენტის უზენაესობის დადასტურების მცდელობას წარმოადგენს კონსტიტუციის 46-ე მუხლი, რომელიც ამბობს, რომ საქართველოს პარლამენტი არის წარმომადგენლობითი ორგანო. კომისიამ სიტყვა “საკანონმდებლო” შეგნებულად არ გამოიყენა, ვინაიდან პარლამენტი თავის თავში აერთიანებს, როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლების ნიშნებს, უმჯობესია ხაზი გაესვას მხოლოდ მის წარმომადგენლობას. აქიდან კიდევ ერთხელ ჩანს, რომ

პარლამენტი დომინირებულია ხელისუფლების სისტემაში, ხელისუფლების ორი შტო კონცენტრირებულია პარლამენტის ხელში.

საქართველოს პირველი კონსტიტუცია იმითაც იყო გამორჩეული, რომ მან საკანონმდებლო ორგანოს სახელწოდებებიდან უპირატესობა ზოგად სახელს – პარლამენტს მიანიჭა, რაც ადასტურებს იმას, რომ კომისიამ იხელმძღვანელა პირველი რესპუბლიკის მაგალითით, როდესაც ეროვნულ საბჭოს პარლამენტი ეწოდა.

კონსტიტუციამ მხოლოდ არჩევნების პროპორციული სისტემა გაითვალისწინა და უარყო რესპუბლიკის საარჩევნო ოლქებად დაყოფის კონცეფცია. ეს, რასაკვირველია, შემთხვევით არ ყოფილა. კომისია დასავლეთში გავრცელებული იდეის გავლენის ქვეშ მოექცა, რომლის მიხედვით, საარჩევნო ოლქების სისტემა ვერ უზრუნველყოფს ამომრთველთა ნების გამოხატვას. პროექტის შემუშავების დროს, გამოითქვა მოსაზრება, რომ საარჩევნო ოლქები გამოიწვევს პარტიკულარიზმისა და „პროვინციული პატრიოტიზმის“ აღმოცენებას. სწორედ ამის გამო უარყოფილ იქნა თავისუფალი მანდატის კონსტიტუციური რეგულირება, რომლის მიხედვით, დეპუტატი წარმოადგენდა არა იმ ოლქს, რომელმაც იგი აირჩია, არამედ მთლიანად ხალხს. საარჩევნო ოლქების უარყოფა თავისთავად თავისუფალი მინდატის უარყოფას გულისხმობდა.

კონცეპტუალური შეხედულებების შესწავლა-ანალიზი ცხადყოფს, თუ რატომ უთხრეს უარი პროექტის ავტორებმა ორპალატიან სისტემას. არგუმენტაცია შეიძლება ჩამოვაყალიბოთ სისტემურად:

- ორპალატიანი სისტემა ანტიდემოკრატიულია და არ გამოხატავს ხალხის ინტერესებს. ზედა პალატა ყოველთვის კლასობრივ ნებას ემსახურება, შესაბამისად ასეთი სისტემა უვარგისია;
- ორპალატიან სტრუქტურას ზედ ემატება მესამე სისტემა – პრეზიდენტის ინსტიტუტის სახით. ეს არის კანონმდებლობის ბიუროკრატიული სამსაფეხუროვანი პროცესი. იგი მხოლოდ იწვევს ისეთი კანონის გამოცემას, რომელიც ზედა პალატისა და პრეზიდენტის ინტერესების დამცველი იქნება;
- ორპალატიანი სისტემა მხოლოდ მოქმედებს ფედერაციულ სახელმწიფოებში, როდესაც ზედა პალატა ყოველთვის სახელმწიფოს ტერიტორიული სუბიექტის ინტერესებს ემსახურება, ხოლო უნიტარულ სახელმწიფოში სრულიად ზედმეტია სენატი, როგორც ზედა პალატა; ადგილობრივი თვითმართველობისათვის პარლამენტში წარმომადგენლობის არჩევის უფლება გამოიწვევდა მათ პოლიტიზირებას;
- ორპალატიანი სისტემა არსებობს იქ, სადაც პოლიტიკური პარტიები სუსტია. საქართველოს შემთხვევაში, სადაც გაბატონებული იყო მხოლოდ ერთი პარტია, პარლამენტში, ორივე პალატაში, უმრავლესობა ისევ გაბატონებულ პარტიას ეყოლებოდა. ეს კი, ტყუილუბრალოდ, დროის გაჭიანურება იქნებოდა საკანონმდებლო საკითხთა განხილვის დროს;
- პარლამენტში ორი სტრუქტურის არსებობა გამოიწვევდა დეპუტატების რაოდენობის გაზრდას, რაც უარყოფითად აისახებოდა ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემაზე;

- გამოყენებულ იქნა მსოფლიო კონსტიტუციური გამოცდილება, განსაკუთრებით ინგლისის მაგალითი, სადაც ზედა პალატამ დაკარგა თავისი ადრინდელი მნიშვნელობა, როგორც ფაქტობრივად, ისე იურიდიულად, რაც აისახა კიდევაც 1911 წლის კანონში.

კონსტიტუციის პროექტის შემუშავებელი კომისია განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებდა პარლამენტარიზმის ცნების დამუშავებას. არაერთ ნაშრომში და პუბლიცისტურ წერილში განხილულია მისი არსი. პარლამენტარიზმის ცნების გარკვევას დღესაც არ დაუკარგავს მნიშვნელობა კონსტიტუციონალიზმის დოქტრინაში. მნიშვნელოვანია, რომ პირველი კონსტიტუციის პროექტის ავტორები პარლამენტარიზმის გზას დაადგნენ. პარლამენტარიზმი აღქმული იყო, როგორც მმართველობის სისტემა, რომლისთვისაც დამახასიათებელი იყო კონსტიტუციონალიზმის ერთერთი ფუნდამენტური პრინციპი - უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკური პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე. ეს სისტემა ემყარება მთავრობის ნდობა-უნდობლობის ვოტუმს. როდესაც ხდება პოლიტიკური პასუხისმგებლობის განსაზღვრა კანონებით, მაშინ მმართველობის სისტემა გადადის პარლამენტარიზმზე. პარლამენტარიზმი უზრუნველყოფს მთავრობის სოლიდარობას, ხელისუფლებებს შორის მჭიდრო ურთიერთკავშირს.

კომისიამ ფუნდამენტურად შეისწავლა აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის მსოფლიო კონსტიტუციური სისტემების სამი ფორმა, რომელიც იმ პერიოდში იყო დამკვიდრებული კონსტიტუციონალიზმის დოქტრინაში, ესენი იყო: ამერიკული, ფრანგული და შვეიცარიული მოდელი.

ამერიკული ძირითადად ეყრდნობა პრეზიდენტის წინაშე მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპს, ვინაიდან კომისიამ პრეზიდენტულ სისტემას უარი უთხრა, შესაბამისად გამოირიცხა აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის გადმოღება;

შვეიცარიული დირექტორიის რეჟიმი კომისიას სთავაზობდა საქმიანი მთავრობის ინსტიტუტს. მთავრობას აირჩევდა შვეიცარიის პარლამენტი (ერის საკრებულო), რომელიც მის წინაშე არ იყო პოლიტიკურად პასუხისმგებელი. ასეთი სისტემა, რასაკვირველია, საქართველოსათვის მიუღებელი იყო პოლიტიკური თვალსაზრისით. მიჩნეულ იქნა, რომ უპასუხისმგებლობის პირობებში საქმიანი მთავრობა სუსტია, იგი ყურად არ იღებს პარლამენტის დადგენილებებს, ამან შეიძლება გამოიწვიოს პოლიტიკური კრიზისები და უცხო ჯარის შემოსვლა და ქვეყნის დაპყრობა. საქართველოს რთული გეოპოლიტიკური ვითარება არ აძლევდა საშუალებას უარი ეთქვა პოლიტიკურ მთავრობაზე. კომისიაში გაჩნდა იდეა ნახევრად დირექტორიის რეჟიმის შემოღების შესახებ. მინისტრთა-კაბინეტის ზოგიერთი წევრი უნდა ყოფილიყო თავისუფალი ნდობა-უნდობლობის ვოტუმისაგან, ხოლო ნახევარი კი დამოკიდებული პარლამენტის ნებაზე. ეს მოსაზრებაც უარყოფილ იქნა.

კომისია აღმასრულებელი ხელისუფლების შერეული ფორმის ძიებას შეუდგა. გამოითქვა მოსაზრება, რომ უნდა მომხდარიყო ფრანგული და შვეიცარიული მოდელების შეერთება: ფრანგულიდან უნდა აეღოთ მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა, ხოლო შვეიცარიულიდან უპრეზიდენტობა.

საქართველოში პირველი კონსტიტუციით პირველად განისაზღვრა მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი. მას ეკუთვნოდა უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფლება. კონსტიტუციით გათვალისწინებულ იქნა უპრეცედენტო შემთხვევა, მთავრობის თავმჯდომარეს მიენიჭა განსაკუთრებული უფლება მოეწვია მთავრობის წევრები. ამგვარი უფლება ძირითადად საპრეზიდენტო და კონსტიტუციურ მონარქიებში მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის პრეროგატივა იყო, ხოლო ქართული კონსტიტუციით მთავრობის თავმჯდომარე არ სარგებლობდა მეთაურის სტატუსით.

კონსტიტუციაში უპირატესობა მიენიჭა მთავრობის წევრების ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობას. უარყვეს მთავრობის სოლიდარული გადაყენება. ძირითადი მოტივი ამგვარი გადაწყვეტილებისა, ერთის მხრივ, იყო ის, რომ მთავრობის მთლიანი გადაყენების შემთხვევაში პოლიტიკურ კრიზისებს არ მიეღო ხანგრძლივი ხასიათი და ქვეყანა არ დარჩენილიყო უმთავრობოდ, და, მეორეს მხრივ, თავიდან აცილებულ იქნა პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღება, ვინაიდან მთავრობის გუნდური გადაყენება მოითხოვდა სახელმწიფოს მეთაურის არსებობას, რომ კრიზისების დროს შეასრულებდა მთავრობის ფუნქციებს. აღსანიშნავია, რომ ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის შემოღებით უზრუნველყოფილ იქნა მთავრობის დარჩენა ხელისუფლებაში, ვინაიდან ერთი მინისტრის ცუდ საქციელს არ უნდა გამოეწვია მთლიანად კაბინეტისათვის უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადება. შეიძლება ითქვას, რომ რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის შესახებ იდეა საქართველოში გაცილებით უფრო ადრე იყო, ვიდრე დასავლეთში.

აღმასრულებელი ხელისუფლების ორაგიზაციის საკითხში პირველი კონსტიტუცია იმდენად ძუნწია, რომ იგი უფრო ფართო მსჯელობის საშუალებას არ იძლევა. კონსტიტუციური რეგულირების ფარგლებს გარეთაა მნიშვნელოვანი საკითხები. თუნდაც რა ბედი მოელოდა ქვეყანას, როდესაც მთავრობას დაითხოვდა პარლამენტი, მთლიანად გარდაქმნიდა მას თავმჯდომარე, ან რა სამართლებრივი პროცედურები იქნებოდა საჭირო ნდობა-უნდობლობის საკითხის დაყენებისათვის, მთავრობის თავმჯდომარის არჩევის ან მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადებისათვის საჭირო ხმების რაოდენობა და სხვა.

მიგვაჩნია, რომ პირველი კონსტიტუციით განსაზღვრული მმართველობის მოდელი არ შეიძლება ჩაითვალოს წმინდა, კლასიკურ საპარლამენტო რეჟიმად, სწორედ ეს პრინციპი გამოარჩევს მას მართვის დანარჩენი ევროპული სისტემებისაგან. რა თავისებურებით ხასიათდება მართვის ეს მოდელი წმინდა საპარლამენტო რეჟიმებთან შედარებით?

პირველ ყოვლისა:

- კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს ნეიტრალურ პოლიტიკურ ფიგურას, პრეზიდენტს.
- კონსტიტუციამ უარი უთხრა წმინდა საპარლამენტო მართვის ისეთ ფუძემდებლურ პრინციპს, როგორცაა “მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობა” და შემოიფარგლა მხოლოდ “ინდივიდუალური პასუხისმგებლობით.”
- კონსტიტუციაში არ არის გათვალისწინებული “პარლამენტის დათხოვნის” პრინციპი.

- ძირითადად კანონმა უარი უთხრა “წონასწორობისა და ბალანსის” მექანიზმებს, რაც გამოიხატა იმაში, რომ პარლამენტმა შეინარჩუნა პოლიტიკურ სისტემაში გაბატონებული მდგომარეობა და მთავრობას უფლება არ ჰქონდა რაიმე ფორმით გაეკონტროლებინა მისი საქმიანობა. ამით კი დარღვეულ იქნა წონასწორობის პრინციპი.

კონსტიტუციამ განსაზღვრა საპარლამენტო მართვის ზოგიერთი ძირითადი პრინციპი:

პირველ ყოვლისა:

- კონსტიტუციით ქვეყნის უზენაესი ორგანო იყო პარლამენტი. ეს იმას ნიშნავს, რომ პარლამენტს გაბატონებული მდგომარეობა ეჭირა პოლიტიკურ სისტემაში.
- საქართველოს პარლამენტი კონსტიტუციის თანახმად, ირჩევდა მთავრობის თავმჯდომარეს, ეს უკანასკნელი კი იწვევდა მინისტრებს, რომელთაც ნდობას უცხადებდა პარლამენტი. ეს იყო პირველი რესპუბლიკის საპარლამენტო რეჟიმის მონაპოვარი.
- მთავრობის წევრები და მთავრობის თავმჯდომარე, თუმცა ინდივიდუალურად, მაგრამ პოლიტიკურად მაინც პასუხისმგებელი უნდა ყოფილიყვნენ პარლამენტის წინაშე.
- კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობა ანგარიშგადებული იყო პარლამენტის წინაშე, რაც ითვალისწინებდა შეკითხვების დასმასა და ინტერპელაციას, ასევე საგამოძიებო კომისიის შექმნას.
- კონსტიტუციის თანახმად, მთავრობის თავმჯდომარე პასუხისმგებელი იყო პარლამენტის წინაშე საერთო პოლიტიკისათვის და ვალდებული დამორჩილებოდა პარლამენტის დადგენილებას;
- პარლამენტს საერთო კონტროლი უნდა გაეწია აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობისათვის, რაც საპარლამენტო რეჟიმების ერთერთი ფუნდამენტური ელემენტია.
- კონსტიტუციის მიხედვით საბიუჯეტო სფეროში ერთერთი მთავარი უფლება მთავრობას ჰქონდა, იგი წარადგენდა ყოველ წელს ბიუჯეტის პროექტს.
- კონსტიტუციით მთავრობას მიენიჭა კანონ-პროექტების ინიცირების უფლება.
- კონსტიტუციით, პარლამენტის სხდომის მოწვევის უფლება ჰქონდა მთავრობას.
- მთავრობის წევრებს უფლება ჰქონდათ მონაწილეობა მიეღოთ პარლამენტისა და მისი კომისიების მუშაობაში.
- კონსტიტუცია განამტკიცებს “ავტონომიის პრინციპს,” რომლის მიხედვით, პარლამენტი თვითონ იღებს რეგლამენტს და განსაზღვრავს მისი მოქმედების წესებს.
- კონსტიტუცია მთავრობის წევრს უფლებას აძლევდა ყოფილიყო პარლამენტის წევრი ან ადგილობრივი თვითმართველობის ხმოსანი. პრინციპი მთავრობის წევრის პარლამენტის წევრად ყოფნისა, საპარლამენტო მმართველობის ერთერთი ელემენტია. მთავრობის წევრს, რომელიც დეპუტატად იყო არჩეული, უფლება ჰქონდა პარლამენტში ხმის მიცემისა.

მმართველობის წარმოდგენილი მოდელებიდან არცერთი არ იქნა ბრმად მიღებული. პირველი კონსტიტუცია ითვალისწინებდა დასავლური მოდელების ზოგიერთ პრინციპს. ასახულ იქნა კონსტიტუციამდელი ხანის პირველი რესპუბლიკის მმართველობის გამოცდილებაც, სწორედ ამის გამო კონსტიტუციაში სახელმწიფოებრივი ხელისუფლების მოწყობის სისტემა არ იყო წმინდა ევროპული.

კონსტიტუციის მიხედვით, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა მოწყობა ეფუძნება არა ხელისუფლების მკაცრი განაწილების კონსტიტუციურ პრინციპს, არამედ *პარლამენტარიზმს – პარლამენტის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობისა და პარლამენტის უზენაესობის პრინციპს*, რომელმაც რეალურად გამოიწვია ხელისუფლებათა ჰორიზონტალური სისტემის დისბალანსი.

საქართველოს პირველი კონსტიტუციის სახელმწიფო მმართველობის ფორმის მოდელი საპარლამენტო მმართველობის აბსოლუტურად დამოუკიდებელი, უპრეცედენტო და თავისებური მოვლენა იყო დასავლურ კონსტიტუციონალიზმში.

ბიბლიოგრაფია

§ 1. საქართველოს ეროვნული საბჭოს, დამფუძნებელი კრების, საკონსტიტუციო კომისიების საარქივო მასალები (ხელმისაწვდომია მხოლოდ საქართველოს ეროვნულ არქივში) (სპა), ფონდი 1836:

- სეა, ფონდი 1836, საქმე 43;
- სეა, ფონდი 1836, საქმე 46;
- სეა, ფონდი 1836, საქმე 49;
- სეა, ფონდი 1836, საქმე 201,
- სეა, ფონდი 1836, საქმე 403;
- სეა, ფონდი 1836, საქმე 420;

საქართველოს ეროვნული არქივი, ფონდი 1833:

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

საქართველოს ეროვნული არქივი, ფონდი 1825:

- სეა, ფონდი 1825, საქმე. 129;

§ 2. საქართველოს პირველი კონსტიტუციის პროექტები

საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი, თავი მე-4, პარლამენტი, შედგენილი იუსტიციის მინისტრის რაუდენ არსენიძის მიერ; ხელმისაწვდომია: სეა; ფონდი 1836; აღწ; 1; საქმე 420;

საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი, თავი მე-5, აღმასრულებელი ხელისუფლება, შედგენილი იუსტიციის მინისტრის რაუდენ არსენიძის მიერ; ხელმისაწვდომია: სეა; ფონდი 1836; აღწ; 1; საქმე 420;

საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის მონახაზი, გაზეთი “საქართველოს რესპუბლიკა,” 1919 წელი, 27 დეკემბერი, 28 დეკემბერი (ხელმისაწვდომია: საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში);

საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი მიღებული დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, ტფილისი, 1920 წ. მაისი (ხელმისაწვდომია: საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში);

საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი მიღებული დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, ტფილისი, 1920 წ. ივნისი (ხელმისაწვდომია: საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში);

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

Le projet de Constitution de la Republique Georgienne; Elabor e et publie por la Commission Constitutionnelle de l' Assemblée Constituante de Georgie; Tiflis, 1920; (ხელმისაწვდომია: საქართველოს ეროვნული არქივი, ფონდი 1833, საქმე 864);

§ 3. საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის ოფიციალური კომენტარები (ხელმისაწვდომია საქართველოს ეროვნულ არქივში)

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

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის ოფიციალური თეზისები, “ადმასრულებელი ხელისუფლება,” საკონსტიტუციო კომისია, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 182;

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის ოფიციალური თეზისები, “კონსტიტუციის გადასინჯვა,” საკონსტიტუციო კომისია, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 369;

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის ოფიციალური თეზისები, “ბიუჯეტი (სახელმწიფო ფინანსები),” საკონსტიტუციო კომისია, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 369; 182;

§ 4. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია

საქართველოს კონსტიტუცია მიღებული საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ 1921 წლის თებერვლის 21 (მთავრობის პირველი ოფიციალური გამოცემა, სტამბა ნ. ი. ხვინგასი); ბათუმი, 1921 წელი (ხელმისაწვდომია საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში);

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, გამოცემა მომზადდა და გამოიცა საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, ბათუმი, 2009 წელი (ხელმისაწვდომია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში);

§ 5. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები

ამერიკის შეერთებული შტატების 1787 წლის კონსტიტუცია (ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტები (ავტორი პროფ. შოთა ჭავჭავაძე); ს.ს. „გამომცემლობა აჭარა,“ 1999 წელი; ბათუმი; ხელმისაწვდომია:

საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში; ინტერნეტ-რესურსი:
<http://www.aclu-tn.org/pdfs/constitutions.pdf>);

საფრანგეთის 1789 წლის ადამიანის უფლებათა დეკლარაცია
(ხელმისაწვდომია: <http://www.hrcr.org/docs/frenchdec.html>);

საფრანგეთის 1791 წლის კონსტიტუცია (ხელმისაწვდომია:
<http://sourcebook.fsc.edu/history/constitutionof1791.html>);

საფრანგეთის 1793 წლის კონსტიტუცია (ხელმისაწვდომია:
http://oll.libertyfund.org/index.php?Itemid=264&id=862&option=com_content&task=view);

საფრანგეთის 1795 წლის 7 ივლისის კონსტიტუცია
(ხელმისაწვდომია: www.efm.bris.ac.uk/.../279-290%20The%20Constitution%20of%201795.rtf);

საფრანგეთის 1814 წლის 4 ივნისის
ქარტია(ხელმისაწვდომია:http://www.napoleonseries.org/research/government/legislation/c_charter.html);

საფრანგეთის 1830 წლის 14 აგვისტოს კონსტიტუციური აქტი
(ხელმისაწვდომია: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/charte-constitutionnelle-du-14-aout-1830.5104.html>);

საფრანგეთის 1848 წლის 4 ნოემბრის კონსტიტუცია (ფრანგულ ენაზე
ხელმისაწვდომია:
<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/constitutions/constitution-deuxieme-republique.asp>);

საფრანგეთის 1875 წლის კონსტიტუციური აქტები: *Louis Blanc, Histoire la Constitution du 25 Fevrier 1875, Paris, 1888*; ხელმისაწვდომია საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში);

ა) Конституционный закон обь организации государственной власти 25 февраля 1875 года, Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, перевод и предусловие С. Г. Лозинскаго, издание газеты |»киевские отклики.” Киевь; Первая Киевская Артель Печатнаго Дела, 1905 г (ხელმისაწვდომია: საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში);

ბ) Конституционный закон о взаимныхъ отношенияхъ властей 16 июля 1875 года, Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, перевод и предусловие С. Г. Лозинскаго, издание газеты |»киевские отклики.” Киевь; Первая Киевская Артель Печатнаго Дела, 1905 г (ხელმისაწვდომია: საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში);

გ) Органический закон о выборах депутатов 30 ноября 1875 года. Съ изменениями, Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, перевод и предусловие С. Г. Лозинскаго, издание газеты |»киевские отклики.” Киевь; Первая Киевская Артель Печатнаго Дела, 1905 г (ხელმისაწვდომია: საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში);

დ) Конституционный закон обь организации сената 1875 г. Съ изменениями, сделанными въ немь 9 декабря 1884 г. Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, перевод и предусловие С. Г. Лозинскаго, издание газеты |»киевские отклики.” Киевь; Первая Киевская Артель Печатнаго Дела, 1905 г (ხელმისაწვდომია: საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში); ასევე იხ: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/rootbankpdf/conseil-constitutionnel-5108.pdf>);

ბელგიის 1831 წლის 7 თებერვლის კონსტიტუცია; *Конституции буржуазных Стран, Т. 2, М., 1936 г. ხელმისაწვდომია საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში*; იხ.

http://www.wipo.int/wipolex/text.jspfile_id=188059;

შვეიცარიის 1874 წლის 29 მაისის კონსტიტუცია (ვ. რცხილაძე, *შვეიცარიის ძირითადი კანონები, თბ. 1906 წელი; ქართულ ენაზე ხელმისაწვდომია: საქართველოს ეროვნული ბიბლიოთეკა*);

შვეიცარიის 1874 წლის 29 მაისის კონსტიტუცია (რუსულ ენაზე: Швейцарская Федеральная Конституция; М. 1917 г. იხ. Швейцарская Федеральная Конституция (*Конституции буржуазных Стран, Т. 2, М., 1936 г.*; სამივე ტექსტი ხელმისაწვდომია: საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში);

http://en.wikisource.org/wiki/Swiss_Federal_Constitution_of_1874;

1874 წლის 17 თიბათვის ფედერალური კანონი “ფედერალური კანონებისა და დადგენილებების რეფერენდუმზე დამტკიცების შესახებ”; ხელმისაწვდომია: შვეიცარიის ძირითადი კანონები (ვ. რცხილაძის წინასიტყვაობით), თბ. 1906 წელი;

ჰამბურგის 1879 წლის 13 ოქტომბრის კონსტიტუცია (ხელმისაწვდომია: <http://www.verfassungen.de/de/hh/hamburg79-index.htm>);

ინგლისის პარლამენტის 1911 წლის 18 აგვისტოს კონსტიტუციური აქტი (ხელმისაწვდომია ინგლისურ ენაზე: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13>);

გერმანიის 1919 წლის 11 აგვისტოს კონსტიტუცია (გერმანიის კონსტიტუცია, 1920 წელი, თბ; *Ferfassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919, Leipzig, 1919*; ორვე გამოცემა ხელმისაწვდომია საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში); იხ. <http://www.natural-esoterics.com/images/PDF/Weimarer-Verfassung-1919.pdf>;

ჩეხოსლოვაკიის 1920 წლის 29 თებერვლის კონსტიტუცია (*ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, პ. საყვარელიძის წინასიტყვაობით, 1920 წ;* თბ; *La Constitution de la Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920*; ორივე გამოცემა ხელმისაწვდომია საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში).

ჰაიტის 1801 წლის 4 თებერვლის კონსტიტუცია (ხელმისაწვდომია: <http://www.marxists.org/history/haiti/1801/constitution.htm>);

ჩილეს 1833 წლის 25 მაისის კონსტიტუცია (ხელმისაწვდომია:)

http://es.wikisource.org/wiki/Constitución_Política_de_la_República_de_Chile_de_1833

ნორვეგიის 1814 წლის 17 მაისის კონსტიტუცია (ხელმისაწვდომია: <http://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/The-Constitution/The-Constitution/>);

ესპანეთის 1869 წლის კონსტიტუცია (ხელმისაწვდომია: http://es.wikisource.org/wiki/Constitución_española_de_1876)

ესპანეთის 1812 წლის 12 მარტის კონსტიტუცია (ხელმისაწვდომია: http://www.congreso.es/constitucionficheroshistoricascons_1812.pdf);

ვენესუელას 1909 წლის კონსტიტუცია (ხელმისაწვდომია: <http://www.antiescualidos.com/img/1909%20%20Constitucion%20-%20Revolucion%20Bolivariana%20-%20Constituciones%20Politicadas.pdf>);

ავსტრიის 1920 წლის 1 ოქტომბრის კონსტიტუცია
 (ხელმისაწვდომია: <http://www.verfassungen.de/at/oesterreich20.htm>);
 იაპონიის 1889 წლის კონსტიტუცია
 (ხელმისაწვდომია: <http://history.hanover.edu/texts/1889con.html>);
 პრუსიის 1920 წლის 20 ნოემბრის კონსტიტუცია
 (ხელმისაწვდომია
http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Free_State_of_Prussia);
 პორტუგალიის 1911 წლის 19 ივნისის კონსტიტუცია
 (ხელმისაწვდომია; http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direitoConst_1911.pdf);
 ბრაზილიის 1891 წლის 24 თებერვლის კონსტიტუცია
 (ხელმისაწვდომია: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/brazil1891.html>);

არგენტინის 1853 წლის 1 მაისის კონსტიტუცია
 (ხელმისაწვდომია: <http://www.verfassungen.net/ar/index.htm>);
 კანადის 1867 წლის 29 მარტის კონსტიტუცია
 (ხელმისაწვდომია: http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/PRINT_E.pdf);
 სერბეთის 1888 წლის 22 დეკემბრის კონსტიტუცია
 (ხელმისაწვდომია: <http://sr.wikisource.org/sr>);
 მექსიკის 1857 წლის 12 თებერვლის კონსტიტუცია
 (ხელმისაწვდომია: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>);
 რუმინეთის 1866 წლის კონსტიტუცია (ხელმისაწვდომია:
http://ro.wikisource.org/wiki/Constitu%C8%9Bia_Rom%C3%A2niei_%281866%29);
 ესტონეთის 1920 წლის 15 ივნისის კონსტიტუცია
 (ხელმისაწვდომია:
http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Esthonian_Republic,_1920);
 ინგლისის 1640 წლის აქტები
 (ხელმისაწვდომია:
http://www.archontology.org/nations/uk/england/commonwealth/01_parl_1640.php);
 ინგლისის 1653 წლის 16 დეკემბრის აქტი
 (ხელმისაწვდომია: http://en.wikisource.org/wiki/Instrument_of_Government,_1653);
 პენსილვანიის 1873 წლის კონსტიტუცია
 (ხელმისაწვდომია: <http://www.dced.state.pa.us/publicoorconstitution.pdf>);
 მერილენდის 1851 წლის კონსტიტუციის მე-14 თავი კონსტიტუციის
 გადასინჯვა:
 ხელმისაწვდომია:
<http://www.msa.md.gov/msa/mdmanual/43const/html/14art14.html>;

**§ 5. საქართველოს პირველი რესპუბლიკის ნორმატიული აქტები
 (შესულია სფრსაპ-ში (1918-1921);
 ხელმისაწვდომია: საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში**

საქართველოს 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის დეკლარაცია;
 სეს-ის 1918 წლის 5 ივლისის „ეროვნული საბჭოს რეგლამენტი“;
 სეს-ის 1928 წლის 13 სექტემბრის კანონი „ეროვნულ უმცირესობათა
 წარმომადგენლობის ეროვნულ საბჭოში მოღვაწეობის შესახებ“;
 სეს-ის 1918 წლის 8 ოქტომბრის დებულება „საქართველოს ეროვნული
 საბჭოს სახელწოდების შეცვლის შესახებ“;
 სპ-ს 1918 წლის 11 ოქტომბრის კანონი „იუსტიციის სამინისტროსთან
 საკოდიფიკაციო განყოფილების დაარსების შესახებ“;

სპ-ს 1918 წლის 11 ოქტომბრის კანონი „კანონთა გამოქვეყნების შესახებ“;

სპ-ს 1918 წლის 15 ოქტომბრის სპ-ს რეგლამენტის დამატება „წესი ენის ხმარებისა“;

სპ-ს 1918 წლის 22 ნოემბრის დებულება „საქართველოს დამფუძნებელი კრების არჩევნების შესახებ“;

სპ-ს 1919 წლის 10 იანვრის კანონი „საქართველოს დამფუძნებელი კრების არჩევნების დებულებაში შესწორების შეტანის შესახებ“;

სპ-ს 1919 წლის 10 იანვრის კანონი „საქართველოს დამფუძნებელი კრების არჩევნების დღის დანიშვნის შესახებ“;

სპ-ს 1919 წლის 31 იანვრის დადგენილება „საქართველოს პარლამენტის მოქმედების შეჩერების შესახებ“;

სდკ-ს 1919 წლის 14 მარტის დეკრეტი „საქართველოს მთავრობის შედგენის შესახებ“;

სდკ-ს 1919 წლის 14 აპრილის კანონი „საქართველოს დამფუძნებელი კრების წევრობისა და მოხელეობის შეუთავსებლობისა და წევრთა გასამრჯელოს შესახებ“;

სდკ-ს 1919 წლის 15 აპრილის დებულება „საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ მიღებული კანონის, დეკრეტის და დადგენილების გამოქვეყნების შესახებ“;

სდკ-ს 1919 წლის 17 აპრილის დადგენილება „სასამართლოს განაჩენის შეცვლის შესახებ შემოსული თხოვნების განხილვისა“;

სდკ-ს 1919 წლის 25 აპრილის „საქართველოს დამფუძნებელი კრების რეგლამენტი“;

სდკ-ს 1919 წლის 9 მაისის დეკრეტი „საქართველოს დამფუძნებელი კრების წევრთა შეუვალობის შესახებ“;

სდკ-ს 1919 წლის 29 ივლისის კანონი „საქართველოს სენატის დებულების შემოღების შესახებ“;

სდკ-ს 1919 წლის 29 ივლისის „საქართველოს სენატის დებულება“;

სდკ-ს 1919 წლის 21 ნოემბრის დეკრეტი „საქართველოს დამფუძნებელი კრების საარჩევნო დებულების დამატების შესახებ“;

სდკ-ს 1920 წლის 8 აპრილის დეკრეტი „საქართველოს დამფუძნებელი კრების წევრებისათვის რესპუბლიკის რკინის გზით უფასოდ მიმოსვლის უფლების მიცემის შესახებ“;

სდკ-ს 1920 წლის 8 აპრილის დეკრეტი „კანონთა გადამსინჯავი დროებითი კომისიის დაარსების შესახებ“;

სდკ-ს 1920 წლის 16 ნოემბრის წესი „კონსტიტუციის განხილვისა“;

**§ 6. საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსა
და საქართველოს სენატის კანონთა კრებულები
(ხელმისაწვდომია საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში)**

„კანონთა და მთავრობის განკარგულებათა კრებული“, 1919 წელი, ნაწილი პირველი, ნაკვეთი № 1-25; 1920 წელი, ნაწილი პირველი, ნაკვეთი № 1-29; ნაწილი მეორე, ნაკვეთი № 1-5; 1921 წელი, ნაწილი პირველი.

„საქართველოს რესპუბლიკის კანონთა კრებული. 1918 წელი“; იუსტიციის სამინისტროს საკოდიფიკაციო განყოფილება, 1919 (საქართველოს მთავრობის სტამბა); VIII;

1919 წლის კანონთა და მთავრობის განკარგულებათა კრებულის საგნობრივი სარჩევი, ტფილისი, 1920 წელი;

1919 წლის კანონთა და მთავრობის განკარგულებათა კრებულის ქრონოლოგიური სარჩევი, ტფილისი, 1920 წელი;

§ 7. საქართველოს ეროვნული საბჭოსა და დამფუძნებელი კრების სხდომათა მასალები – ოფიციალური გამოცემები (ხელმისაწვდომია საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში)

1. საქართველოს ეროვნული საბჭოს სხდომათა მასალები (სტენოგრაფიული ანგარიში); თბ; 1918 წელი; 2. საქართველოს დამფუძნებელი კრების სხდომათა მასალები (სტენოგრაფიული ანგარიშები); თბ; 1919 წელი; 3. საქართველოს დამფუძნებელი კრების სხდომათა მასალები (სტენოგრაფიული ანგარიში); თბ; 1920 წელი.

§ 8. საქართველოს კონსტიტუციის პროექტთან დაკავშირებით გამოცემული ლიტერატურა (ხელმისაწვდომია: საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში)

გიორგი გვახავა, ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, თბ; 1920 წელი;

რაჟდენ არსენიძე, დემოკრატიული რესპუბლიკა (რუსეთის სოციალ-დემოკრატიული მუშათა პარტია); გამოცემა ამიერ-კავკ. მუშათა ს-დ. ორგ. საოლქო კომიტეტისა; თფილისი; სტამბა “სორაპანი”; 1917 წელი;

კონსტანტინე მიქელაძე, დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია და პარლამენტარული რესპუბლიკა (ზოგიერთი მოსაზრება საქართველოს კონსტიტუციის შემუშავების შესახებ); საქართველოს მთავრობის სტამბა; თბ. 1918 წელი;

ნოე ჟორდანია, სოციალ-დემოკრატია და საქართველოს სახელმწიფოს ორგანიზაცია (საოლქო კომიტეტის გამოცემა); თბ; 1919 წ; მოხსენება წაკითხულ იქნა თბილისში, პარტიულ კრებაზე 1918 წლის 4 აგვისტოს;

ნ. საქარელი (პავლე საყვარელიძე), სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, საქართველოს დამფუძნებელი კრების საპროპაგანდო კომისიის გამოცემა; თბ. 1920 წელი;

პავლე საყვარელიძე, წერილები სხვადასხვა ქვეყნების პოლიტიკურ წესწყობილებაზე (რესპუბლიკები: საფრანგეთი, ჩრ. ამერიკის შ. შტატები, შვეიცარია), თბ. საქართველოს მთავრობის სტამბა, 1918 წელი;

ვასილ წერეთელი, საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი (პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი); თბ. 2009 წელი;

§ 9. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის შურნალ-გაზეთები (ხელმისაწვდომია მხოლოდ საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში)

ნოე ჟორდანია, “დამფუძნებელი კრება, მისი ფუნქციები და ძალაუფლება,” 1919 წლის 22 თებერვლის მოხსენება სოციალ-დემოკრატიული და რეგიონალური კოლექტივების შეერთებულ სხდომაზე; გაზეთი “ერთობა,” 1919 წელი; 27 თებერვალი

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

სამსონ დადიანი, ჩვენი კონსტიტუცია, განხილული ხალხოსნური სახელმწიფო უფლების თვალსაზრისით, გაზეთი „სახალხო საქმე“, 1920 წელი, 10, 12, 15, 16, 21, 23, 28, 30 ოქტომბერი, 5, 6, 14 ნოემბერი; 73. აღ.

ალექსანდრე მდივანი, საკონსტიტუციო საკითხები, გაზეთი „სახალხო საქმე“, 1920 წელი, 24 ნოემბერი;

ალექსანდრე მდივანი, მთავრობა და მისი პასუხისმგებლობა, გაზეთი „სახალხო საქმე“, 1920 წელი, 24 ოქტომბერი;

პავლე საყვარელიძე, საქართველოს კონსტიტუციისათვის, გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წელი, 24, 28, 29 იანვარი, 1, 3, 4, 8, 11, 13, 15, 17, 21, 26 თებერვალი, 5, 16 მარტი, 3 აპრილი;

სამსონ ფირცხალავა, კონსტიტუცია, გაზეთი „საქართველო“, 1920 წელი, 21 ნოემბერი;

ვასილ წერეთელი, საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი (ნეიტრალობა, პარლამენტი); გაზეთი „საქართველო“, 1920 წელი, 24 და 30 იანვარი;

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.

პროფესორი იულიუს ჰაჩეკი, თანამედროვე დემოკრატიის საფუძვლები, გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1919 წელი: 7 აგვისტო; 8 აგვისტო; 12 აგვისტო; 23 აგვისტო; 24 აგვისტო; 26 აგვისტო; 28 აგვისტო; 29 აგვისტო; 7

სექტემბერი; 10 სექტემბერი; 11 სექტემბერი; 12 სექტემბერი; 28 სექტემბერი; 3 ოქტომბერი; 4 ოქტომბერი; 5 ოქტომბერი; 7 ოქტომბერი; 8 ოქტომბერი; 9 ოქტომბერი; 10 ოქტომბერი; 11 ოქტომბერი; 19 ოქტომბერი; 22 ოქტომბერი; 23 ოქტომბერი);

**§ 10. უცხოური ლიტერატურა
(ხელმისაწვდომია საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში)**

Ferfassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919; 2. H. Laufer, Das foderative System der Bundesrepublik Deutschland, Munchen, 1996;

Louis Blanc, Histoire la Constitution du 25 Fevrier 1875, Paris, 1882;

Конституции буржуазных Стран, Том 2. М., 1936 г.

**§ 11. სამეცნიერო და დოკუმენტური ლიტერატურა
(ხელმისაწვდომია საქართველოს ეროვნულ ბიბლიოთეკაში)**

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

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია (დოკუმენტები და მასალები), კრებული II, 1993 წ; თბ;

ფილიპ ლოვო, პარლამენტარიზმი, 2005 წ; თბ.

ანდრაშ შაიო, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თბ. 2003 წ;

ვოლფგანგ გაული, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), თბ. 2002 წ;

უან უაკ რუსო, საზოგადოებრივი ხელშეკრულება, ფრანგულიდან თარგმნა და შენიშვნები დაურთო დოდო ლაბუჩიძე-ხოფერიამ, თბ; 1997 წელი;

შ. ლ. მონტესკიე, კანონთა გონი, ფრანგულიდან თარგმნა დ. ლაბუჩიძემ, თბ; 1994 წ;

ბექა ქანთარია, მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემები და მათი გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე, პროფესიული განვითარების ევროპული ცენტრის გამოცემა, რედაქტ. პროფ. გიორგი დავითაშვილი; თბ. 2011 წელი;

ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს პირველი კონსტიტუციის 90 წლისთავი, 2011 წ; ბათუმი; სამეცნიერო შრომების კრებული, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრი, № 5;

მალხაზ მაცაბერიძე, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია (შემუშავება და მიღება), თბ. 1993 წ; ტომი I; ნაწილი II, თბ. 1993 წელი;

მალხაზ მაცაბერიძე, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის სათავეებთან, საქართველოს ეროვნული საბჭოს (პარლამენტის) საკონსტიტუციო კომისია, თ. 1993 წელი;

მალხაზ მაცაბერიძე, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბ. 1996 წელი;

დუგლას ვ. ვერნი, საპარლამენტო მმართველობა და საპრეზიდენტო მმართველობა, I საპარლამენტო მმართველობა (რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო (მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი), გამომც. “უფლება,” შემდგ. პროფ. ოთარ მელქაძე); თბ. 1996 წ; გვ. 114; ფილიპ ლოვო, დასახ. ნაშრ. 2005 წ; თბ.

მელქაძე ო. მახარაძე ო. პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემების ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით); პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XIV, 2001 წელი, თბ;

სურგულაძე პ. ქართული პარლამენტის სათავეებთან, თბილისი, 1991 წელი;

მჭედლიშვილი გ. ქართული პარლამენტარიზმის სათავეებთან, თბ; 2005 წელი.

ციპელიუსი რ. იურიდიული მეთოდების მოძღვრება, ბეკის გამომცემლობა, მიუნხენი, 2006 წ; (ქართული თარგმანი);

ცაცანაშვილი მ. სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორია, წიგნი 2, 1997 წ; (მესამე რესპუბლიკის სახელმწიფო წყობილება საფრანგეთში (1875-1940));

ჩერნილოვსკი ზ. ”პრეზიდენტის ინსტიტუტი ისტორიული გამოცდილების შუქზე, ზოგიერთი რამ ვეიმარის პრეზიდენტურაზე” (რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევის ცენტრი, თბ. 1996 წელი);

ამერიკული დემოკრატია (აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი), ქენეთ ჯანდა, ჯეფრი მ. ბერი, ჯერო ვოლდმენი, გამომც. “ჯისიაი,” თბ. 1995 წ;);

ღანართი I

საქართველოს პირველი კონსტიტუციის მე-4 თავის “პარლამენტი”¹³⁰⁸ სანიმუშო პროექტი

1 საქართველოს რესპუბლიკის საკანონმდებლო ორგანო არის “საქართველოს პარლამენტი,” რომელიც შეესდგება საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული კენჭისყრით არჩეული 120 დეპუტატისაგან. არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს ყოველ სრულწლოვან მოქალაქეს, რომელსაც ოცი წელიწადი შესრულებია, პარლამენტს აირჩევენ ორი წლის ვადით (*შვეიც. მუხ. 72-76*).

2 პარლამენტის წევრთა ასარჩევად რესპუბლიკა დაიყოფა საარჩევნო ოლქებად, თანახმად საარჩევნო კანონისა. თითოეულ ოლქს მიეკუთვნოს განსაზღვრული რიცხვი დეპუტატებისა მცხოვრებთა რაოდენობის მიხედვით (*შვეიც. მუხ. 73*).

3 პარლამენტის წევრები წარმოადგენენ მთელს ერს და არა ცალკე პროვინციას, რომელმაც ისინი აირჩია (*ბელგ. მუხ. 32*).

4 პარლამენტი ერის უზენაესი სუვერენიტეტის მატარებელია, გარდა იმ უფლებისა, რომელნიც ამ კონსტიტუციით ხალხის პირდაპირ საკანონმდებლო ფუნქციას შეადგენს (*შვეიც. მუხ. 71*).

5 პარლამენტს ეკუთვნის უზენაესი გამგებლობა ჯარის და საერთოდ რესპუბლიკის ყველა შეიარაღებული ძალების. პარლამენტის უფლებას შეადგენს ომის გამოცხადება, ზავის ჩამოგდება, დამტკიცება საზავო, სავაჭრო და სხვა ხელშეკრულებისა უცხო სახელმწიფოებთან. ამინისტრის და შეწყალების უფლება აქვს მხოლოდ პარლამენტს.

6 პარლამენტის სხდომები საჯაროა, მაგრამ პრეზიდენტის ან ხუთი წევრის ან მთავრობის მოთხოვნით პარლამენტს შეუძლიან ხმის უმრავლესობით ფარულად გამოაცხადოს თავისი სხდომა ან ნაწილი სხდომის (*ბელგ. მუხ. 33*).

7 პარლამენტი თვით გაარჩევს თავის წევრთა რწმუნებულებას და გადასწყვეტს ყოველივე დავას ამ საგანზე (*შვეიც. მუხ. 4-5 განყ.*)

8 პარლამენტი ყოველ საკითხს სწყვეტს ხმის მარტივი უმრავლესობით ან კანონით თუ სხვა რაოდენობა არის მიღებული. უკეთუ ხმები თანასწორად გაიყო, წინადადება უარყოფილებად ჩაითვლება (*ბელგ. მუხ. 33*).

9 პარლამენტის სხდომა კანონიერადვე ჩაითვლება, უკეთუ მას დეპუტატთა საერთო რიცხვის ერთ მესამადაზე ნაკლები დაესწრო (*შვეიც. კანტ. № 87. ბელგ. მუხ. 38*).

10 პარლამენტს და მის წევრთ უფლება აქვთ მთავრობისადმი შეკითხვის მიცემისა. წესი და ფარგლები შეკითხვის და კითხვის მიცემისა განისაზღვრება კანონით და რეგლამენტით (*ბელგ. მუხ. 40*).

11 პარლამენტი თვითონ განსაზღვრავს რეგლამენტის საშუალებით წესს, რომლის მიხედვით იგი მოქმედებს თავისი ფუნქციების ასრულების დროს (*ბელგ. მუხ. 46*).

12 არ შეიძლება პარლამენტის წევრის პასუხისგებაში მიცემა იმ აზრის ანდა შეხედულებისათვის, რომელსაც იგი გამოსთქვამს თავისი მოვალეობის დროს. პარლამენტის წევრი არ შეიძლება დატუსაღებული

¹³⁰⁸ სეა, ფ. 1836, აღწ. 1, ს. 420, ფ. 112-115

იქნეს, გამოძიებაში ან სამართალში მიეცეს, სანამ იგი პარლამენტის წევრად ითვლება, უკეთუ თვით პარლამენტმა ამას დასტური არ მისცა, გამონაკლის შეადგენს ისეთი შემთხვევა, როცა მას დანაშაულის ჩადენის დროს მიუსწრებენ (ბეღ. მუხ. 44-45).

13 პარლამენტის წევრებს მიეცემათ კანონით განსაზღვრული გასამრჯელო (შვეიც. მუხ. 79).

14 პარლამენტის წევრს არ შეუძლია იმავე დროს რაიმე ჯამაგირიან თანამდებობაზე ყოფნა სახელმწიფოს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის სამსახურში. იგი შეიძლება იყოს მხოლოდ ხმოსანი ან ეჭიროს რაიმე საპატიო თანამდებობა (შვეიც. და საფრანგ.).

15 პარლამენტი გამოსცემს კანონებს, დეკრეტებს და დადგენილებებს, რომელნიც გამოქვეყნდება პარლამენტისა და მთავრობის თავმჯდომარეთა ხელის მოწერით (შვეიც. მუხ. 89).

16 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 მოითხოვს (შვეიც. მუხ. 86).

17 პარლამენტის სესია შეიძლება შეწყვეტილ იქნეს წელიწადში არა უმეტეს 4 თვისა.

18 პარლამენტი ვალდებულია განიხილოს ყოველი საკანონმდებლო წინადადება, რომელსაც სამი მაზრის ერობა ან ამომრჩეველთა 50000-ზე არანაკლები აწერს ხელს (შვეიც. მუხ. 89).

19 სამი მაზრის ერობის ან 50000 ამომრჩეველის ხელმოწერილი მოთხოვნებით პარლამენტი ვალდებულია კანონ-პროექტი საბოლოოდ განიხილოს შემდეგ ხალხის წინაშე დასვას კენჭისსაყრელად. რეფერენდუმი სავალდებულოა, როცა მას მთავრობა მოითხოვს ან პარლამენტი დაადგენს (შვეიც. მუხ. 89-90).

20 პარლამენტი თითოეული სესიის დასაწყისში აირჩევს პრეზიდიუმს.

დანართი II

საქართველოს პირველი კონსტიტუციის მ-5 თავის "აღმასრულებელი ხელისუფლება"¹³⁰⁹ სანიმუშო პროექტი

1 უმაღლესი მმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის რესპუბლიკის მთავრობას, რომელიც შესდგება 7 წევრისაგან (შვეიც. მუხ. 95).

2 რესპუბლიკის მთავრობას ჰყავს თავმჯდომარე, რომელიც იმავე დროს არის თავმჯდომარე საქართველოს რესპუბლიკის. თავმჯდომარეს ჰყავს თავისი მოადგილე, დანარჩენ წევრებს ეწოდება მინისტრები (შვეიც. მუხ. 96).

3 მთავრობის თავმჯდომარეს და მის მოადგილეს აირჩევს პარლამენტი (შვეიც. მუხ. 98).

4 მინისტრებს იწვევს მთავრობის თავმჯდომარე რესპუბლიკის იმ მოქალაქეთაგან, რომელთაც უფლება აქვთ პარლამენტის წევრად ყოფნისა და ამტკიცებენ პარლამენტი.

¹³⁰⁹ სეა, ფ. 1836, აღწ. 1, ს. 420, ფ. 48-49

5 მთავრობის წევრს არ შეუძლიან იმავე დროს რაიმე თანამდებობა ეჭიროს ან რაიმე პროფესიას მისდევდეს. მას შეუძლია მხოლოდ იყვეს პარლამენტის წევრი ან თვითმმართველობის ხმოსანი (შევიც. მუხ. 97).

6 თავმჯდომარე დანიშნავს თანამდებობის პირთ საერთო მმართველობისა და საგარეო ურთიერთობისათვის, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა კანონით ეს უფლება სხვა სახელმწიფო ორგანოს აქვს მინიჭებული. დანარჩენ თანამდებობის პირთ ის დანიშნავს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ეს კანონში არის აღნიშნული (ბელგ. მუხ. 66).

7 თავმჯდომარე გამოსცემს ბრძანებას და განკარგულებას კანონების აღსრულებისათვის, მაგრამ უფლება არ აქვს კანონის მოქმედება შეაჩეროს, ან მისი შესრულება დააბრკოლოს (ბელგ. მუხ. 67). მთავრობის თავმჯდომარეს უფლება აქვს დანიშნოს რევიზია მმართველობის ამა თუ იმ დარგის, ადგილისა ან მოვლენისთვის თანახმად კანონში აღნიშნული წესისა. თავმჯდომარეს აქვს უფლება ფულის ბეჭდვის, თანახმად კანონისა (ბელგ. მუხ. 74). თავმჯდომარე აძლევს ომიანობის დროს სამხედრო ორდენებს და ჯილდოს თანახმად კანონისა (ბელგ. მუხ. 76). თავმჯდომარეს არ აქვს არავითარი განსაკუთრებული ხელისუფლება, გარდა იმისა, რაც ამ კონსტიტუციით ან ცალკე კანონით აქვს მიკუთვნებული (ბელგ. მუხ. 78).

8 თავმჯდომარის ავადმყოფობის ან არ ყოფნის დროს მის მოვალეობას ასრულებს მისი მოადგილე.

9 მთავრობის საერთო უფლებას და მოვალეობას შეადგენს:

- ა) რესპუბლიკის საქმეთა უმაღლესი მართვა-გამგეობა (შევიც. მუხ. 102. პუნქტი 1);
- ბ) თვალყურის გდება კონსტიტუციის და კანონების სწორად ასრულებისათვის (პ. 2);
- გ) წარდგენა პარლამენტისათვის თავის კანონპროექტების და აგრეთვე დასკვნისა იმ კანონ-პროექტებზე, რომელნიც საპარლამენტო ინიციატივით ან სხვა ორგანოებისაგან არის აღძრული (პ. 4);
- დ) დაცვა რესპუბლიკის საგარეო ინტერესებისა (პ. 8);
- ე) ზრუნვა რესპუბლიკის უზრუნველყოფისათვის გარეშე ხიფათისაგან, მისი ნეიტრალიტეტის და დამოუკიდებლობის დარღვევისაგან (პ. 9);
- ვ) ის ზრუნავს შინაგანი წესიერებისა და უშიშროების დაცვისათვის. მოულოდნელ შემთხვევაში თუ საჭიროებამ მოითხოვა და პარლამენტი შეკრებილი არ არის, უფლება აქვს თავის დადგენილებით გამოიყვანოს შეიარღობული ძალა რესპუბლიკისა -3000 კაცამდე, ვადით არა უმეტეს სამი კვირისა, უკეთუ მეტი ძალა სჭირდება, ან მეტის ვადით, ამისთვის ნებართვა უნდა მიიღოს პარლამენტისგან (პ. 10-11);
- ზ) განაგებს ფინანსებს და ყოველ-წლიურად წარუდგენს პარლამენტს შესავალ-გასავლის პროექტს (პ. 14);
- ჰ) თვალყურს ადევნებს რესპუბლიკის თანამდებობის პირთა მოქმედებას (პ. 15);
- თ) ანგარიშს აძლევს პარლამენტს თავის მოქმედებაში და ყოველ სესიაში ერთხელ მაინც წარუდგენს მოხსენებას საქართველოს შინაგან და საგარეო მდგომარეობის შესახებ. ამის გარეშეც იგი ვალდებულია წარუდგინოს პარლამენტს სპეციალური მოხსენება, თუ პარლამენტი მოითხოვს (პ. 16).

10 რესპუბლიკის ყველა საქმეები განაწილებულია მთავრობის წევრთა შორის.

11 მთავრობა კოლექტიურად პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე საერთო პოლიტიკისათვის და თვითოეული წევრი მთავრობისა პირადად თავის მოქმედებისათვის (*საფრანგეთის კონსტ. 25 თებ. 1875 წ. მუხ. 6*).

12 მინისტრებს უფლება აქვთ ხმის მიცემისა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, უკეთუ დეპუტატად არიან არჩეული.

13 მთავრობის წევრს უფლება აქვს პარლამენტის სხდომას დაესწროს. უკეთუ მოითხოვს, პარლამენტი ვალდებულია მას მოუსმინოს. თავის მხრივ პარლამენტის მოთხოვნით მინისტრი ვალდებულია სხდომაზე გამოცხადდეს და ახსნა-განმარტება მისცეს.

14 მთავრობის წევრთა პასუხისგებაში მიცემა შეუძლიან მხოლოდ პარლამენტს. ამ შემთხვევაში მათი საქმე გადაეცემა გასარჩევად უმაღლეს საკასაციო სასამართლოს, რომელსაც უფლება აქვს მათი განსჯის. მთავრობის წევრთა პასუხისმგებლობა, სასჯელი და გასამართლება განისაზღვრება კანონით (*ბელგ. მუხ. 90*).

15 მთავრობის თავმჯდომარეს და მის მოადგილეს აირჩევენ ერთი წლით, მაგრამ ყოველ შემთხვევაში მისი ვადა თავდება მაშინ, როდესაც უთავდება ვადა თვით პარლამენტს. ამავე დროს გაუდის ვადა მთავრობის ყველა წევრსაც (*შვეიც. მუხ. 96*).

დანართი III

საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი წარღბენილი საქართველოს დამფუძნებელ კრებაში სოციალისტ-რევოლუციონერთა შრატციის მიერ 1920 წლის 15 დეკემბერს.¹³¹⁰

პროექტი შესღბება კრეამბულის, თვრამეტი თავისა და 131 მუხლისაგან

**თავი მეოთხე
სახალხო საბჭო**

მუხლი 26 რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანო არის საქართველოს სახალხო საბჭო. სახალხო საბჭო შესდგება 100 დეპუტატისაგან. დეპუტატები არჩეულნი არიან საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი, ფარული და პროპორციული წესით. არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს ორივე სქესის მოქალაქეს, რომელსაც 18 წელი შესრულებია. სახალხო საბჭო ირჩევა ორი წლის ვადით.

მუხლი 27 სახალხო საბჭოს წევრთა ასარჩევად რესპუბლიკა დაყოფილია საარჩევნო ოლქებად.

მუხლი 28 სახალხო საბჭოს წევრი პასუხისგებაში არ მიეცემა მის მიერ გამოთქმული აზრისა და შეხედულებისათვის. სახალხო საბჭოს წევრის პიროვნება შეუვალია. ის არ შეიძლება შეპყრობილი ან სამართალში მიცემული იქნეს, ვიდრე სახალხო საბჭოს წევრად ითვლება, თუ თვით სახალხო საბჭომ ნება არ დართო.

მუხლი 29 სახალხო საბჭოს წევრებს მიეცემათ გასამრჯელო.

მუხლი 30 სახალხო საბჭოს წევრობა სხვა თანამდებობასთან შეუთავსებელია. გამონაკლის შეადგენენ მხოლოდ მთავრობის წევრები,

¹³¹⁰ სეა, ფონ. 1833, აღწ. 1, საქ. 728, ფურც. 97-101

რომლებიც არ სარგებლობენ სახალხო საბჭოში დეპუტატის ხმის მიცემის უფლებით, ვიდრე მთავრობის წევრებად არიან.

მუხლი 31 სახალხო საბჭო გამოსცემს კანონსა და დადგენილებას, რომელიც გამოქვეყნდება კანონით განსაზღვრული წესით მხოლოდ სახალხო საბჭოს თავმჯდომარის ან მისი ამხანაგის ხელისმოწერით.

მუხლი 32 სახალხო საბჭოს ეკუთვნის:

- ა) უმაღლესი გამგებლობა რესპუბლიკის შეიარაღებული ძალისა;
- ბ) ამინისტრისა და შეწყალების უფლება;
- გ) თანამდებობის პირთა არჩევა, – კონსტიტუციით ან კანონით მისდა მინიჭებული;
- დ) აღმასრულებელი ხელისუფლების საერთო კონტროლი;
- და ე) ხალხისთვის კანონების წარდგენა იმ საკითხებში, რომელთათვისაც დაწესებულია სავალდებულო რეფერენდუმი.

მუხლი 33 სავალდებულო რეფერენდუმით წყდება:

- ა) სახელმწიფო ტერიტორიის გაფართოება ან სადაო საზღვრების შესწორება;
- ბ) ომისა და ზავის საკითხები;
- გ) სესხის აღება;
- დ) საზავო, სავაჭრო და სხვა ხელშეკრულებათა დამტკიცება;
- ე) ბიუჯეტის დამტკიცება.

მუხლი 34 სახალხო საბჭოს წევრთ უფლება აქვთ მთავრობისადმი შეკითხვის შეტანისა და კითხვის მიცემისა.

მუხლი 35 სახალხო საბჭო თვითონ განსაზღვრავს რეგლამენტით თავისი მოქმედების წესს.

მუხლი 36 სახალხო საბჭო იკრიბება ყოველწლივ ნოემბრის პირველ კვირა დღეს. ახალი პარლამენტის არჩევნები ინიშნება შემოდგომაზე, ერთსა და იმავე დროს მთელს რესპუბლიკაში, იმ ვარაუდით, რომ ახლად არცეული დეპუტატები დასწრენ პარლამენტის გახსნას.

მუხლი 37 სახალხო საბჭოს მუშაობის დროებით შეწყვეტა შეიძლება მოხდეს მხოლოდ სახალხო საბჭოს გადაწყვეტილებით.

მუხლი 38 სახალხო საბჭოს მუშაობა შეიძლება შეწყვეტილ იქნეს ვადით არა უმეტეს სამი თვისა წელიწადში. როცა სახალხო საბჭოს მუშაობა შეწყვეტილია, მისი მოწვევის უფლება განსაკუთრებული შემთხვევისათვის აქვს სახალხო საბჭოს პრეზიდიუმს. სახალხო საბჭოს შეკრება სავალდებულოა, თუ დეპუტატთა ერთი მეხუთედი მოითხოვს.

მუხლი 39 ინიციატივის უფლება ეკუთვნის:

- ა) სახალხო საბჭოს ყოველ წევრს;
- და ბ) 1000 ამომრჩეველს.

მუხლი 40 თუ დეპუტატთა მთელი შემადგენლობის ერთმა მეხუთედმა ან 10000 ამომრჩეველმა წერილობით მოითხოვა, სახალხო საბჭო ვალდებულია ახლად მიღებული კანონი ან დადგენილება 6 კვირის განმავლობაში დღიდან მისი გამოქვეყნებისა სარეფერენდუმოდ ხალხს წარუდგინოს.

მუხლი 41 სახალხო საბჭო ყოველწლივ ირჩევს პრეზიდიუმს. არ შეიძლება ერთი და იგივე პირი თავმჯდომარედ ან მის ამხანაგად ზედიზედ იქნეს არჩეული.

მუხლი 42 სახალხო საბჭო ვადის გასვლამდე ხელახლა უნდა იქნეს არჩეული, თუ ამას მოითხოვს ამომრჩეველთა ნახევარი.

თავი მესამე

აღმასრულებელი ხელისუფლება

მუხლი 43 რესპუბლიკის მთავრობა არის ხალხის მსახური და მისი ნების ცხოვრებაში გამტარებელი. მთავრობას ევალება რესპუბლიკის საქმეთა უმარლესი მართვა-გამგეობა. ის იღებს სასწრაფო და გამაფრთხილებელ ზომებს რევილუციის მონაპოვართა დასაცავად და შრომის წყობილების განსამტკიცებლად.

მუხლი 44 მთავრობას აქვს უფლება საკანონმდებლო ინიციატივისა.

მუხლი 45 მთავრობა ვალდებულია სახალხო საბჭოს ყოველს მოთხოვნაზე, ხოლო ჩვეულებრივ ყოველ სამ თვეში წარუდგინოს მას მოხსენება რესპუბლიკის საშინაო და საგარეო მდგომარეობისათვის.

მუხლი 46 მთავრობას შეუძლია სახალხო საბჭოს პრეზიდენტთან შეთანხმებით მოულოდნელ შემთხვევაში გამოიყვანოს შეიარაღებული ძალა ხუთი ათას კაცამდე ვადით არა უმეტეს 14 დღისა; უკეთუ მეტი ძალა დასჭირდა, ამის ნებართვა სახალხო საბჭოსაგან უნდა მიიღოს.

მუხლი 47 მთავრობა ვალდებულია წარუდგინოს სახალხო საბჭოს ყოველწლივ შემოსავალ-გასავლის აღრიცხვა და ბიუჯეტი.

მუხლი 48 მთავრობის თავმჯდომარეს იწვევს სახალხო საბჭო ერთი წლის ვადით.

მუხლი 49 მთავრობის დანარჩენ წევრებს იწვევს მთავრობის თავმჯდომარე რესპუბლიკის სრულუფლებიანი მოქალაქეთაგან.

მუხლი 50 მთავრობის წევრობა სხვა თანამდებობასთან, გარდა სახალხო საბჭოს წევრობისა, შეუთავსებელია.

მუხლი 51 მთავრობის თავმჯდომარეს არავითარი განსაკუთრებული უფლება არ აქვს, გარდა იმისა, რაც ამ კონსტიტუციით არის მისდა მიკუთვნებული.

მუხლი 52 მთავრობის თავმჯდომარეს შეუძლია მისი მოვალეობის ასრულება დროებით დაავალოს მთავრობის ერთერთ წევრს.

მუხლი 53 ერთი და იმავე პირის არჩევა მთავრობის თავმჯდომარედ ზედიზედ არ შეიძლება.

მუხლი 54 მთავრობა პასუხისმგებელია საერთო გამგებლობისათვის.

მუხლი 55 თითოეული მინისტრი დამოუკიდებლად და სახალხო საბჭოს წინაშე საკუთარი პასუხისმგებლობით უძღვება მისთვის მინდობილ საქმეს.

მუხლი 56 როგორც მთავრობა, ისე თითოეული მინისტრი უნდა გადადგეს, თუ დაჰკარგავს სახალხო საბჭოს ნდობას.

მუხლი 57 მთავრობის წევრთა პასუხისგებაში მიცემა შეუძლია მხოლოდ სახალხო საბჭოს; მთავრობის წევრთა გასამართლება საერთო წესით სწარმოებს.

დანართი IV

1831 წლის 10 ნოემბერს ბაიხსნა ბელგიის ეროვნული კონგრესი,
რომელმაც გამოაცხადა ბელგიის დამოუკიდებლობა და შეიმუშავა
1831 წლის კონსტიტუცია¹³¹¹

ხელისუფლების შესახებ

25. ყველა ხელისუფლება მომდინარეობს ნაციიდან – ეროვნებიდან. იგი ხორციელდება კონსტიტუციით დადგენილი ნორმის მიხედვით.

26. საკანონმდებლო ხელისუფლება ხორციელდება ერთობლივად მეფის, წარმომადგენელთა პალატის და სენატის მიერ.

27. (1921 წ. 15 ოქტ.) საკანონმდებლო ხელისუფლების ინიციატივა ეკუთვნის სამივე შტოს. ნორმატიული წესის მიხედვით, კანონთა განმარტებანი ეკუთვნის მხოლოდ საკანონმდებლო ხელისუფლებას.

28.

29. მეფეს ეკუთვნის აღმასრულებელი ხელისუფლება, როგორც ეს განსაზღვრულია კონსტიტუციით.

30. სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდება პალატებისა და სასამართლოს მიერ. დადგენილებები და განაჩენები სრულდება მეფის სახელით.

31. თემთა კომუნების და პროვინციების ინტერესები განისაზღვრება თემთა და პროვინციების საბჭოების მიერ იმ პრინციპებით, რომლებიც დაწესებულია კონსტიტუციით.

თავი 1

პალატები

32. ორივე პალატის წევრები არიან საერთო ეროვნული წარმომადგენლები პროვინციებისა და მისი დანაყოფებისა, რომლებმაც ისინი წარადგინეს.

33. პალატის სხდომები საჯაროა. მიუხედავად, ამისა ყოველი პალატა შესაძლებელია გარდაიქმნას საიდუმლო კომიტეტად ამ პალატის თავმჯდომარის ან ათი წევრის მოთხოვნით. შემდგომ იგი სწვევტს აბსოლიტური უმრავლესობით საჭიროა თუ არა, ამა თუ იმ საკითხზე ჩატარებული სხდომის განახლება საჯაროდ.

34. თითოეული პალატა ამოწმებს თავისი წევრების უფლებამოსილებას, წვევტს საკამათო საკითხებს.

36. (1893 წ.) პალატის წევრის მთავრობის მიერ რომელიმე ანაზღაურებად თანამდებობაზე დანიშვნის შემთხვევაში, მაშინვე სწვევტს იგი პალატის სხდომებზე დასწრებას და კვლავ უბრუნდება თავისი ვალდებულების შესრულებას მხოლოდ ახალი არჩენების შემდეგ.

37. ყოველ სესიაზე თითოეული პალატა ნიშნავს თავის თავმჯდომარეს, თავმჯდომარის ამხანაგს და ქმნის თავის ბიუროს.

38. ყოველგვარი გადაწყვეტილება მიიღება ხმათა აბსოლიტური უმრავლესობით, გარდა იმისა, რაც დადგენილია პალატების რეგლამენტებით არჩენებისა და კანდიდატების წამოყენების შესახებ.

ხმების გაყოფის შემთხვევაში, განსახილველად წამოყენებული წინადადება აღარ განიხილება. ვერც ერთი, ორივე პალატათაგან ვერ

¹³¹¹ აქ მოთავსებულია კონსტიტუციის ის თავები, რომლებიც ხელისუფლების შტოებს შორის ურთიერთობებს ეხება. ბელგიის კონსტიტუცია საქართველოში ქართულ ენაზე პირველად ქვეყნდება.

მიიღებს გადაწყვეტილებას, თუ არ შეიკრიბა მისი წევრების უმრავლესობა.

39. კენჭისყრა მიიღება ხმამაღლა ან ფეხზე ადგომით: კანონის შესახებ კენჭისყრა ხდება ან მიმდინარეობს სახელობითი ხმის მიცემით და ხმამაღლა. არჩევნები და კანდიდატების წარდგენა მიმდინარეობს საიდუმლო კენჭისყრით.

40. თითოეულ პალატას გააჩნია უფლება ჩაატაროს გამოძიება.

41. კანონპროექტი არ შეიძლება იყოს მიღებული, რომელიმე პალატის მიერ, თუ ის არ არის ვოტირებული, ანუ კენჭისყრაზე დაყენებული თითოეული მუხლით.

42. პალატებს აქვთ უფლება, შეცვალონ და დაანაწილონ შემოთავაზებული მუხლები და შესწორებანი.

43. აკრძალულია პეტიციების წარდგენა პალატაში პიროვნულად. თითოეულ პალატას აქვს უფლება გაუგზავნოს მინისტრებს ის პეტიციები, რომლებიც მას წარუდგინეს. მინისტრები ვალდებული არიან გაკეთონ ახსნა-განმარტება შინაარსთან დაკავშირებით იმდენჯერ, რამდენჯერაც ამას მოითხოვს პალატა.

44. არცერთი პალატის არცერთი წევრი არ შეიძლება იდევნებოდეს და ექვემდებარებოდეს ძიებას თავისი მოსაზრებებისა და გამონათქვამებისათვის საკუთარი უფლება-მოვალეობების შესრულების პერიოდში.

45. არცერთი პალატის წევრი არ შეიძლება იდევნებოდეს და დაპატიმრებულ იქნას ჩადენილი ქმედებების გამო, მხოლოდ იმ პალატის გადაწყვეტილებით, რომელსაც იგი მიეკუთვნება, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ მას დააპატიმრებენ დანაშაულის ჩადენის მომენტში.

არავითარი დაპატიმრება ვალების გამო არ ხორციელდება პალატის წევრის მიმართ სესიის მსვლელობის განმავლობაში, თუ ისევე ამ პალატის მოთხოვნა არ იქნა. პალატების წევრთა დაკავება ან დევნა შეჩერებულია სესიის მიმდინარეობის მთელი დროის მანძილზე, თუ ამას მოითხოვს პალატა.

46. ყოველი პალატა თავისი რეგლამენტით განსაზღვრავს იმ წესებს, რომლითაც ახორციელებს თავის უფლებამოსილებას.

**განყოფილება 1
წარმომადგენელთა პალატა**

47. (1921 წ. 7 თებერვალი)¹³¹² წარმომადგენელთა პალატის დეპუტატები აირჩევიან უშუალოდ იმ მოქალაქეების მიერ, რომლებიც არიან 21 წლის და მინიმუმ 6 თვე ცხოვრობენ ერთსა და იმავე კომუნაში. არ მოხვედრილან კანონით გათვალისწინებულ არცერთ განდევნაში.

ყოველ ამომრჩეველს აქვს მხოლოდ ერთი ხმის უფლება

კანონს შეუძლია იმავე პირობებით მისცეს ქალებსაც ხმის უფლება. ამ კანონმა უნდა შეაგროვოს როგორც მინიმუმ ხმათა რაოდენობის 1/3 (გარდამავალი დადგენილება): ხმის უფლებით სარგებლობენ ის მოქალაქენი, როგორც მითითებულია კონსტიტუციის 47-ე მუხლით, ის ქალები, რომლებიც პასუხობენ ამ მუხლში წაყენებულ ყველა პირობას და მიეკუთვნებიან იმ ერთ კატეგორიას, რომელიც მითითებულია 1919 წლის 9 მაისის მეორე კანონის მე-2 მუხლში.

¹³¹² შეცვლილია მთლიანად მუხლი.

48. (1920 წ.)¹³¹³ ყოველი პროვინციისათვის ამომრჩეველთა კოლეგიის შედგენა განსაზღვრება კანონით. არჩევნები მიმდინარეობს პროპორციული წარმომადგენლობის სისტემით, რომელსაც ასევე განსაზღვრავს კანონი. ხმის მიცემა აუცილებელია და ფარულია. იგი ხორციელდება კომუნებში, იმ გამონაკლისის გარდა, რომელსაც განსაზღვრავს კანონი.

49. არჩევნების შესახებ კანონი ადგენს დეპუტატების რიცხვს მოსახლეობის რაოდენობასთან შეფარდებით. ეს რიცხვი არ უნდა აღემატებოდეს პროპორციას 1 დეპუტატი – 40 000 მოსახლეზე. ის განსაზღვრავს თანაბარ პირობებს, რომელიც საჭიროა ამომრჩეველთათვის არჩევნების სამართლიანი მსვლელობისა და მიმდინარეობისათვის.

50. (1920 წ.) იმისათვის, რომ იყო არჩეული საჭიროა:

- 1) იყო ბელგიელი დაბადებიდან და მიიღო სრული ნატურალიზაცია;
 - 2) საგებლობდნე მოქალაქეობრივი და პოლიტიკური უფლებებით;
 - 3) უნდა იყო 25 წელს მიღწეული;
 - 4) უნდა ქონდეს ბელგიაში საცხოვრებელი ადგილი;
- სხვა მოთხოვნები არ არის საჭირო.

51. (15 ოქტომბერი, 1921 წ.) წარმომადგენელთა პალატის წევრებს ირჩევენ 4 წლით. პალატის განახლება ხდება ყოველ 4 წელიწადში.

52. წარმომადგენელთა პალატის ყოველი წევრი იღებს ანაზღაურებას. წელიწადში 12000 ფუნტს. მას აქვს უფლება ისარგებლოს სახელმწიფოს მიერ ექსპლუატირებულ ან კონცესიით მიცემული ყველა კომუნიკაციის საშუალებებით.

კანონი განსაზღვრავს უფასო გადაადგილების უფლებას.

წარმომადგენელთა პალატის ხარჯებში შემავალი წლიური ანაზღაურება წარედგინება ამ საკრებულოს თავმჯდომარეს. პალატა განსაზღვრავს საშემოსავლო გადასახადის იმ რაოდენობას, რომელიც შედის ინვალიდთა და პენსიონერების სალაროებში შენატანების სახით.

ბანყოფილება 2

სენატი

53. (15 ოქტომბერი, 1921 წ.)¹³¹⁴ სენატი შედგება: 1) იმ წევრებისაგან, რომლებიც აირჩევა ყოველი პროვინციის მოსახლეობის თანაფარდობით. 47-ე მუხლის შესაბამისად, ამ სენატორების არჩევნებს შეესადაგება 48-ე მუხლის დადგენილებები. 2) პროვინციების მიერ საბჭოების მიერ არჩეული წევრებისაგან. 1 სენატორი – 200 000 მოსახლეზე. ყოველგვარი ნამატი 125 000 –ის ზევით იძლევა კიდევ 1 სენატორის არჩევის უფლებას. მაგრამ ყოველი პროვინციული საბჭო ნიშნავს როგორც მინიმუმ სამ სენატორს. 3) ასარჩევი წევრებისაგან, სენატის მიერ დანიშნული იმ სენატორთა ნახევრისაგან, რომლებიც არჩეულნი არიან პროვინციული საბჭოებისაგან.

თუ მათი რაოდენობა კენტია, მას ზრდიან ერთი ერთეულით. ეს წევრები ხდებიან სენატორები 1 და მე-2 მუხლების პუნქტების გამოყენებით. სენატორების არჩევა ხორციელდება კანონით განსაზღვრული პროპორციული წარმომადგენლობის სისტემის მიხედვით (გარდამავალი დადგენილება: - ქალები დაშვებულნი არჩევის უფლებით სხვა მოქალაქეების მსგავსად, როგორც მითითებულია კონსტიტუციის

¹³¹³ შეცვლილია მთლიანად მუხლი.

¹³¹⁴ შეცვლილია მთელი მუხლი.

47-ე მუხლში – დაიშვებიან ასევე, სენატის წევრობის არჩევნებში, რომელიც მითითებულია 53-ე მუხლის 1 პუნქტში).

54. (1893 წ.) სენატორების რაოდენობა, რომელსაც უშუალოდ საარჩევნო კორპუსი ირჩევს, უტოლდება წარმომადგენელთა პალატის წევრების ნახევრას.

55. (15 ოქტომბერი, 1921 წ.) სენატორები აირჩევიან 4 წლით. სენატი მთლიანად ახლდება ყოველ 4 წელიწადში.

56. (იგივე) იმისათვის, რომ იყო არჩეული სენატორად საჭიროა:

- 1) იყოს დაბადებიდან ბელგიელი ან მიიღო სრული ნატურალიზაცია;
- 2) სარეგებლობდეს სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებებით;
- 3) გააჩნდეს საცხოვრებელი ადგილი ბელგიაში;
- 4) იყოს წლოვანებით 40 წლის მაინც.

56. (იგივე) იმისათვის, რომ გახდეს არჩეული სენატორი 53-ე მუხლის 1 პუნქტის გამოყენებით, საჭიროა მიეკუთვნებოდეს შემდეგი კატეგორიიდან ერთერთს: 1) მინისტრი, ყოველი მინისტრი ან სახელმწიფო მინისტრი; 2) წარმომადგენლობითი პალატის ან სენატის წევრი, ან ყოფილი წევრი; 3) კანონით დადგენილი უმაღლესი სასწავლებლის სიიდან, ერთერთი დამამთავრებელი დიპლომით; 4) არმიისა და ფლოტის ყოფილი უმაღლესი რანგის ოფიცრები; 5) კომერციული (არბიტრული) სასამართლოს ის წევრი ან ყოფილი წევრი, რომელსაც გააჩნია ორი მანდატი; 6) ადამიანები, რომლებიც მინიმუმ 10 წლის მანძილზე მსახურობდნენ იმ საკულტო დაწესებულებებში, რომლებიც არსებობდნენ სახელმწიფოს ხარჯზე; 7) რომელიმე სამეფო აკადემიის მოქმედი ან ყოფილი წევრი; პროფესორი ან ყოფილი პროფესორი იმ უმაღლესი სასწავლებლიდან, რომელიც დადგენილია კანონის მიხედვით; 8) პროვინციის ყოფილი გუბერნატორი, ოლქის ყოფილი კომისარი, მუდმივი დეპუტატის წევრი ან ყოფილი წევრი; 9) პროვინციული საბჭოების წევრები და ყოფილი წევრები, რომელთაც გააჩნიათ მინიმუმ 2 მანდატი; 10) ბურგომისტრები და ყოფილი ბურგომისტრები, ცენტრალური საოლქო 4 ათასიანი მცხოვრებთა ზემდეგები; 11) ბელგიის კონგოს ყოფილი გენერალ-გუბერნატორები ან ვიცეგენერალ-გუბერნატორები, კოლონიალური საბჭოს წევრები და ყოფილი წევრები; 12) სხვადასხვა სამინისტროების ყოფილი გენერალური ინსპექტორები, ყოფილი გენერალური დირექტორები, ყოფილი დირექტორები; 13) ბელგიაში არსებული უძრავი ქონების ის მესაკუთრეები და მომხმარებლები, რომელთა კადასტრული შემოსავალი აღწევს 12000 ფრანკს, საგადასახადოს ის გადამხდელები, რომელთაც სახელმწიფო ხაზინაში შეაქვთ მინიმუმ 3000 ფრანკი პირდაპირი გადასახადი; 14) ბელგიის კომერციული სააქციონერო საზოგადოების ის დირექტორები, რომლებიც ამ პოსტზე მუშაობდნენ მინიმუმ 5 წელი და რომელთა საბრუნავი კაპიტალი შეადგენდა მინიმუმ 1 მილიონ ფრანკს; 15) იმ სამრეწველო საწარმოების უფროსები, რომელთაც მუდმივად დასაქმებული ყავდათ მინიმუმ 100 მუშა, იმ სასოფლო-სამეურნეო საწარმოების ხელმძღვანელები, რომელთა შემადგენლობაშია 50 პექტარზე მეტი; 16) ისინი, გენერალ-დირექტორების ან მსგავს თანამდებობებზე იყვნენ 3 წლის მანძილზე, ბელგიის კოოპერაციული საზოგადოების ხელმძღვანელები, იმ საზოგადოებისა, რომელიც 5 წლის მანძილზე ითვლიდა 500 წევრს; 17) ისინი, ვინც 5 წლის მანძილზე ასრულებდა თავმჯდომარის ან საზოგადოების მდივნის მოვალეობას

ურთიერთკრედიტის საზოგადოების ან საზოგადოებრივი გაერთიანებების შემადგენლობაში, რომელშიც 5 წლის მანძილზე 1000 წევრი მაინც ითვლება; 18) ისინი, ვინც ნამდვილი წევრის სახით ასრულებდა 5 წლის მანძილზე თავმჯდომარის ან მდივნის მოვალეობებს პროფესიონალურ, საწარმოო ან სასოფლო-სამეურნეო გაერთიანებებში, რომლებიც ხუთი წლის მანძილზე ითვლიდა 500 წევრს მაინც; 19) ისინი, ვინც 5 წლის მანძილზე ასრულებდა სავაჭრო ან სამრეწველო პალატის თავმჯდომარის ფუნქციას იმ პალატაში, რომელიც შედგებოდა 300 წევრისაგან; 20) ოპეკუნის საბჭოების, პროვინციული სასოფლო-საბჭოების, მრეწველობისა და შრომის საბჭოების წევრები, რომელთაც აქვთ 2 მანდატი; 21) სამინისტროების დეპარტამენტებთან არსებული საკონსულტაციო საბჭოებისა და დაწესებულებების არჩეული წევრები.

კანონს შეუძლია განსაზღვროს არჩევნებში მონაწილე პირთა ახალი კატეგორიები, ამისთვის უნდა შეგროვდეს სულ ცოტა ხმათა 2/3.

56. (15 ოქტომბერი, 1921 წ.) სენატორები, რომლებიც არჩეულნი არიან პროვინციული საბჭოების მიერ, არ შეიძლება იყვნენ საკრებულოს წევრები არჩევნებამდე მინიმუმ ორი წლის განმავლობაში.

57. (ცვლილება 15 ოქტომბერი, 1921 წ.) სენატორები არ იღებენ ჯამაგირს, მაგრამ მათ გააჩნიათ თავიანთი ხარჯების ანაზღაურების უფლება. ეს ანაზღაურება განისაზღვრება წელიწადში 4 000 ფრანკით. გარდა ამისა, მათ გააჩნიათ კომუნიკაციის საშუალებებით სარგებლობის უფლება, რომლებიც მოცემულია კონცესიით სახელმწიფოსათვის ან მის დაქვემდებარებაშია.

კანონით განსაზღვრულია გადაადგილების ის საშუალებები, რომლებითაც შეუძლიათ ისარგებლონ უფასოდ.

58. (ცვლილება 1893 წ.) მეფის ვაჟიშვილები ან ბელგიის პრინციები სამეფო გვარის იმ განშტოებისა, რომელიც მოწოდებულია მართოს, კანონის თანახმად 18 წლის ასაკიდან ითვლებიან სენატორებად, მაგრამ გადაწყვეტილების ხმის უფლებას დებულობენ 25 წლის ასაკიდან.

59. სენატის ყოველგვარი შეკრება, რომელიც წარმომადგენელთა პალატის სესიის ჩატარებას არ დაემთხვევა, კანონით ითვლება გაბათილებულად.

**თავი II
ბაყოფილება I
მეფის უსახაბ**

60. მეფის კონსტიტუციური უფლებამოსილებანი მემკვიდრეობითია. პირდაპირი, ბუნებრივი და კანონიერი შთამომავლობით ეოპოლდ-გეორგ-ქრისტიან-ფრიდრიხ საქსენ-კობურსკის მამრობითი ხაზი პირველშობილით დაცულია მუდმივი გამოთიშვით ქალებისა და მათი შთამომავლობის.

(დამატება 1893 წ.) თავისი უფლებები გვირგვინზე ჩამოერთმევა მხოლოდ იმ პრინცს, რომელიც ცოლს ითხოვს მეფის თანხმობის გარეშე და მათ ვინც მეფის არყოფნის დროს ახორციელებს კონსტიტუციით განსაზღვრულ მის უფლებამოსილებას. მაგრამ ყოველივე ეს ხდება ორივე პალატის თანხმობით.

61. (ცვლილება 1893 წ.) ეოპოლდ-გეორგ-ქრისტიან-ფრიდრიხ საქსენ-კობურსკის მამრობითი სამემკვიდრეო შტოს უქონლობის დროს-მეფეს შეუძლია დანიშნოს თავისი მემკვიდრე პალატებთან შეთანხმებით, რაც განსაზღვრულია შემდეგ საფუძვლებზე, თუ დანიშნა წინამდებარე წესით არ შედგა, მაშინ სამეფო ტახტი რჩება ვაკანტური.

62. მეფე არ შეიძლება იყოს ერთდროულად სხვა სახელმწიფოს მეთაური, ორივე პალატის თანხმობის გარეშე.

არცერთ პალატას არ შეუძლია ამ საკითხის განხილვა, თუ სხდომას არ ესწრება წევრთა 2/3, და გადაწყვეტილება არ ჩაითვლება მიღებულად, რადგანაც ბუნებრივად არც ხმების რაოდენობა აღემატებოდა 2/3-ს.

63. მეფის პერსონა ხელშეუხებელია. მისი მინისტრები პასუხისმგებელი არიან.

64. მეფის არცერთ აქტს არ ექნება ძალა, თუ იგი არ ექნა განმტკიცებული მინისტრის მიერ, რომელიც ამავე დროს ხდება პასუხისმგებელი.

65. მეფე ნიშნავს და ათავისუფლებს თავის მინისტრებს.

66. ის უბოძებს არმიაში-წოდებებს. ის ნიშნავს საერთო მიმართულებისა და საგარეო ურთიერთობების თანამდებობებზე, იმ გამონაკლისებით, რაც გათვალისწინებულია კანონში. ის ნიშნავს სხვა თანამდებობებზეც მხოლოდ კანონის მკაფიო დადგენილებით.

67. იგი გამოსცემს რეგლამენტებსა და ბრძანებებს, აუცილებელს კანონების შესასრულებლად, მაგრამ არ ძალუძს რომელიმე კანონის შეჩერება ან მათი შესრულებისაგან განთავისუფლება.

68. მეფე უძღვება საზღვაო და სახმელეთო ძალებს, აცხადებს ომებს, დებს მშვიდობიან, სამოკავშირეო, სავაჭრო ზავებს. პალატის ყურამდე მიაქვს ცნობები მათ შესახებ. იმ ფარგლებში, რის საშუალებასაც იძლევა სახელმწიფოებრივი უსაფრთხოების დაცვა.

სავაჭრო მოლაპარაკებები და ისინიც, რომლებიც სახელმწიფოს ადებს ფინანსურ ვალდებულებებს ან ინდივიდუალურად ავიწროებს ბელგიელებს, ძალაში შედის მხოლოდ პალატების გადაწყვეტილებების თანახმად.

არავითარ დათმობებს, გაცვლებს, ტერიტორიულ მიერთებებს არ აქვს კანონის გარეშე, არავითარი ძალა.

მოლაპარაკებების ჩატარების არავითარი გასაიდუმლოებული მუხლები არ შეიძლება ეწინააღმდეგებოდეს მათ საჯაროდ გახმოვანებულ მუხლებს.

69. მეფე ამტკიცებს და ახმოვანებს კანონებს.

70. პალატები იკრიბებიან წესისამებრ ყოველი წლის ნოემბრის თვის მეორე სამშაბათს. თუ მანამდე ისინი არ შეკრიბა მეფემ რაიმე მიზეზის გამო. პალატები უნდა იკრიბებოდნენ და თათბირობდნენ ყოველ წელს 40 დღის მანძილზე.

მეფე აცხადებს სესიის დახურვის შესახებ.

მეფეს აქვს უფლება საგანგებო რეჟიმში შეკრიბოს პალატები.

71. მეფეს აქვს უფლება დაითხოვოს პალატები ერთდროულად ან ცალცალკე. დათხოვნის აქტი შეიცავს 40 დღის მანძილზე ამომრჩეველთა შეკრების და 2 თვეში –პალატების შეკრების აუცილებლობას.

72. მეფეს შეუძლია პალატების სხდომების გადავადება. მაგრამ გადავადება არ უნდა აღემატებოდეს ერთ თვეს და არ უნდა განმეორდეს იმავე სესიაზე პალატის თანხმობის გარეშე.

73. მეფეს აქვს უფლება მოხსნას ან შეარბილოს მოსამართლეთა მიერ გამოტანილი სასჯელი; გამონაკლის წარმოადგენს ის, რაც შეეხება მინისტრებს.

74. მას აქვს უფლება კანონების შესასრულებლად მოაჭრევიოს მონეტა.

75. მას აქვს უფლება უბოძოს აზნაურთა ტიტულები, მაგრამ არავითარ შემთხვევაში არ უნდა დაუკავშიროს ტიტულებს-პრივილეგიები.

76. იგი არიგებს სამხედრო ორდენებს, კანონის ნორმების დაცვით.

77. ყოველი მმართველობის დროს კანონი აწესებს ცივილურ ფურცელს.

78. მეფეს არ გააჩნია სხვა უფლებამოსილებანი, გარდა იმათისა, რასაც ფორმალურად შეიცავს კონსტიტუცია და იმავე კონსტიტუციით გამოცემული კანონები.

79. მეფის სიკვდილის შემთხვევაში პალატები იკრიბებიან მოწვევის გარეშე, გარდაცვალებიდან არა უმეტეს 10 დღეში. თუ ამ დროისათვის პალატები იყო დათხოვნილი, ხოლო მოწვევა უფრო შორეულ დროში დანიშნული, ვიდრე 10 დღეა – მაშინ ადრინდელი შემადგენლობა პალატისა უბრუნდება თავის მოვალეობებს და ასრულებს მათ მოწვევის ახალ ვადამდე. თუ დათხოვნილია ერთი პალატა – იგივე წესი მოქმედებს აქაც, ე.ი. პალატის მიმართებაში.

მეფის სიკვდილის დღიდან, მისი მემკვიდრის ან რეგენტის ფიცის მიცემამდე, მეფის კონსტიტუციურ უფლებამოსილებას ახორციელებენ საბჭოში გაერთიანებული მინისტრები, ბელგიელი ხალხის სახელით, ისინი ყველაფერზე აგებენ პასუხს.

80. მეფე სრულწლოვანია 18 წლის ასაკში. იგი ადის სამეფო ტახტზე მას შემდეგ, რაც გაერთიანებული პალატების წინაშე საზეიმოდ დადებს ფიცს – “მე ვფიცავ დავიცვა კონსტიტუცია და ბელგიელი ხალხის კანონები, ნაციონალური დამოუკიდებლობა და ტერიტორიული მთლიანობა.”

81. თუ მეფის სიკვდილის შემდეგ, მისი მემკვიდრე არასრულწლოვანია, მაშინ ორივე პალატა ერთიანდება ერთ საკრებულოდ, რათა დააწესოს მეურვეობა და რეგენტობა.

82. თუ მეფე აღმოჩნდება ისეთ მდგომარეობაში, რომ არ შეუძლია მართვა, მინისტრები ადასტურებენ რა ამ მდგომარეობას, მაშინვე იწვევენ პალატებს. გაერთიანებული პალატები კი ამტკიცებენ მეურვეობასა და რეგენტობას.

83. რეგენტობა შეიძლება დაევალოს მხოლოდ ერთ პიროვნებას. რეგენტი შეუძლება მოვალეობის შესრულებას მას შემდეგ, რაც დადებს ფიცს, წარმოდგენილს მე-80 მუხლის მიხედვით.

84. რეგენტობის დროს პალატები ერთიან სხდომაზე აწესებენ რეგენტობას დროებით, სრულად განახლებული პალატების შეკრებამდე; ეს შეკრება უნდა შედგეს არაუგვიანეს 2 თვისა. ახალი პალატები ერთად შეკრების დროს საბოლოოდ გადაწყვეტენ ვაკანტურობის საკითხს.

II განყოფილება

მინისტრები

86. არავის შეუძლია გახდეს მინისტრი, თუ იგი არ არის დაბადებიდან ბელგიელი ან არ აქვს მიღებული სრული ნატურალიზაცია.

87. სამეფო გვარის წარმომადგენელთან არავინ არ შეიძლება იყოს მინისტრი.

88. მინისტრებს გადამწყვეტი ხმის უფლება აქვთ პალატებში მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი არიან აგრეთვე წევრები.

მინისტრებს აქვთ თვითეულ პალატაში მისვლის უფლება, ხოლო პალატის წევრები ვალდებული არიან მოუსმინონ მათ, მოთხოვნის შემთხვევაში პალატებმა შეიძლება დაისწრნონ მინისტრები სხდომაზე.

89. მეფის ზეპირი ან წერილობითი ბრძანებით, ვერავითარ შემთხვევაში ვერ გაათავისუფლებს მინისტრს თავისი პასუხისმგებლობისაგან.

90. წარმომადგენელთა პალატას აქვს უფლება რომელიმე მინისტრი დაადანაშაულოს და გადასცეს იგი საკასაციო პალატის სასამართლოს, ხოლო საკასაციო სასამართლოს გააჩნია ექსკლუზიური უფლება გაასამართლოს, როცა ის წარმოდგენილია სრული შემადგენლობით. გამონაკლისს შეადგენს კანონით დადგენილი დაზარალებული მხარის სამოქალაქო სარჩელი, ასევე ის დანაშაულობანი და სამართალდარღვევები, რომლებიც შესაძლებელია მინისტრებს ჩაედინათ არასამსახურებრივ გარემოებებში. კანონი განსაზღვრავს მინისტრის პასუხისმგებლობას იმ შემთხვევაში, როცა წარმომადგენლობითი პალატის მიერ, ჩადენილ დანაშაულზე უკვე აღძრულია საქმისწარმოება, ან დაზარალებულის მიერ საჩივარი.

91. მეფეს შეუძლია შეიწყალოს მინისტრი, გასამართლებელი კასაციური პალატის მიერ, მხოლოდ ერთი ან მეორე პალატის თხოვნის შედეგად.

დანართი V
შვეიცარიის ფედერაციული სახელმწიფოს
1874 წლის 29 მაისის კონსტიტუცია¹³¹⁵

თავი II. ფედერაციის მმართველობა
კ ა მ უ ი რ ი ს კ რ ე ბ უ ლ ი

71. კონფედერაციაში მთავარი უფლება, იმ უფლებების გარდა, რომელნიც ხალხსა და თემებს აქვთ მინიჭებული, ეკუთვნის კავშირის კრებულს, რომელნიც შესდგება ორი სექციისაგან ანუ სათათბირისაგან: A. ერის სათათბირო და B. თემთა სათათბირო.

A. ერის სათათბირო

72. ერის სათათბირო შესდგება შვეიცარიის ხალხის წარმომადგენელთაგან, რომელნიც აირჩევიან იმ ანგარიშით, რომ თითო წარმომადგენელი ოცი ათას მცხოვრებელზე მოდიოდეს. საარჩევნო კუთხე, რომელშიაც 20 ათასი მცხოვრებელი არ არის, ხოლო ათი ათასზე კი მეტია, 20 ათასიანად ჩაითვლება. თითო თემი და, სადაც თემი ორად არის გაყოფილი, თითო ნახევარ თემი, თუ მეტს არა, ერთ წარმომადგენელს მაინც ირჩევს.

73. ერის სათათბიროს შესადგენად ხალხის წარმომადგენელთა არჩევანი პირდაპირია, არჩევანი ხდება ფედერაციის საარჩევნო კრებებზე: საარჩევნო კრება არ შეიძლება შესდგეს სხვა და სხვა თემის მცხოვრებელთა ერთმანეთთან შეერთებით.

74. ხმისა და კენჭის მიცემა ყველა შვეიცარიელს შეუძლიან, თუ იგი სრული ოცი წლისაა ან მეტისა, და თუ მის სამშობლო თემს ეს უფლება მისთვის არ ჩამოურთმევია. ყოველ შემთხვევაში საფედერაციო კანონმდებლობა იზრუნავს, რომ საარჩევნო უფლებით ყველა შვეიცარიელს ემართება ერთნაირად ისარგებლონ.

¹³¹⁵ კონსტიტუციის წინამდებარე თარგმანი პირველად გამოქვეყნდა 1906 წელს თბილისში რცხილაძის წინასიტყვაობით და შესულია “შვეიცარიის ძირითადი კანონები“-ში.

75. ერის სათათბიროს წევრად შეიძლება არჩეულ იქნეს ყოველი შვეიცარიელი, რომელსაც აქვს საარჩევნო ხმა და სამხედრო სამსახურში არ ითვლება.

76. ერის სათათბირო აირჩევა სამი წლის ვადით და ვადაზე ახალი წევრების არჩევით სავსებით განახლდება.

77. თემის სათათბიროს დეპუტატები, კავშირის სათათბიროს წევრნი და აგრეთვე ამ სათათბიროსგან დანიშნული სხვა და სხვა მოსამსახურე პირნი, ვიდრე თავიანთ თანამდებობას ასრულებენ, ერის სათათბიროს წევრებად არ შეიძლება იყვნენ არჩეულნი.

78. ერის სათათბიროს წევრნი ყოველ ჩვეულებრივ და საგანგებო კრებებზე თავიანთ შორის ირჩევენ თავმჯდომარეს და მის ამხანაგს. თავმჯდომარედ არჩეული წევრი ერთ ჩვეულებრივ კრებაზე, შემდეგ ჩვეულებრივ კრების არც თავმჯდომარედ და არც მის ამხანაგად აღარ აირჩევა. ორს ერთმანეთზედ მომდევნო კრებაზე სათათბიროს ერთი და იგივე წევრი კრების თავმჯდომარის ამხანაგად არ აირჩევა. როცა კრებაზე ხმა ორად უმეტნაკლებოდ გაიყოფა, კითხვას თავმჯდომარე გარდასწყვეტს; არჩევნების დროს თავმჯდომარე აძლევს ხმას, როგორადაც კრების დანარჩენი წევრნი.

79. ერის სათათბიროს წევრნი ჯამაგირს საფედერაციო კასსიდან იღებენ.

B. თემთა სათათბირო

80. თემთა სათათბირო შესდგება თემებიდან გამოგზავნილი 44 დეპუტატისაგან. თითო თემი ორ დეპუტატს გზავნის; სადაც თემი ნახევარ-თემებად არის გაყოფილი, თითო ნახევარ-თემი თითო დეპუტატს გზავნის.

81. ერის სათათბიროს და კავშირის სათათბიროს წევრების არჩევა თემთა სათათბიროს დეპუტატებად არ შეიძლება.

82. თემთა სათათბირო თავის წევრებთა შორის ირჩევს თავმჯდომარეს და მის ამხანაგს ყოველ ჩვეულებრივ და საგანგებო კრებებზე. თავმჯდომარე და მისი ამხანაგი არ აირჩევიან იმ თემის დეპუტატებიდან, რომელი თემის დეპუტატიც თავმჯდომარეობდა ამ კრების წინა დრომდარ კრებაზე. ერთი და იგივე თემის დეპუტატი თავმჯდომარის ამხანაგად არ შეიძლება იყოს არჩეული ორს ერთიერთმანეთზედ მომდევნო ჩვეულებრივ კრებაზე. როცა კრებაზე ხმა ორად უმეტნაკლებოდ გაიყოფა, გადაწყვეტილებას თავმჯდომარე ადგენს;

არჩევნების დროს თავმჯდომარე ხმას აძლევს, როგორადაც კრების დანარჩენი წევრები.

83. თემთა სათათბიროს დეპუტატები ჯამაგირს თავიანთ თემებითგან მიიღებენ.

C. კავშირის კრეაქციის თანამდებობანი

84. ერის სათათბირო და თემთა სათათბირო ყველა საქმეებში, რომელნიც კი ამ კონსტიტუციით კონფედერაციას ეკუთვნიან და არ არიან გადაცემული ფედერაციის რომელიმე სხვა მმართველობაზე, ერთმანეთს ეკითხებიან.

85. ორთავე სათათბიროს ექვემდებარება შემდეგი საქმეები: 1) შესახებ ფედერაციის მმართველობათა მოწესრიგებისა; 2) კანონები და დადგენილებანი ყველა იმ საქმეთა შესახებ რომელნიც ამ კონსტიტუციით ფედერაციის კომპეტენციას შეადგენენ; 3) ჯამაგირი და

ყოველი სხვა ხარჯი კონფედერაციის მმართველობისა და ფედერაციის კანცელარიისათვის, დანიშნა ფედერაციის მუდმივი მოსამართლეებისა და მათი ჯამაგირებისა; 4) ამორჩევა და შედგენა კავშირის სათათბიროსი, ფედერაციის სასამართლოსი და კანცელარიისა, აგრედვე ამორჩევა ფედერაციის ჯარის მთავარი უფროსისა; ფედერაციის კანონმდებლობას შეუძლიან კავშირის კრებულს კიდევ სხვა უფლებებიც მიანიჭოს არჩევნებისა და დამტკიცების შესახებ; 5) შეკავშირება და შეთანხმება გარეშე ქვეყნებთან და დამტკიცება თემების ურთიერთ შორის და გარეშე ქვეყნებთან პირშეკრულობებისა; ამგვარი პირშეკრულობანი დასამტკიცებლად წარედგინებიან კავშირის კრებულს მხოლოდ მაშინ, როცა ამას მოითხოვს ან კავშირის სათათბირო ან რომელიმე სხვა თემი; 6) დაცვა შვეიცარიის მთლიანობისა და დამოუკიდებლობისა და აგრეთვე შვეიცარიის ნეიტრალიტეტისა; გამოცხადება ომისა და ზავის ჩამოგდება; 7) კონსტიტუციის დაცვა და თემების ტერიტორიების დაცვა; როგორადაც შედეგი ამ თანამდებობისა, ჩარევა გარეშე ქვეყნებთა საქმეებში; შვეიცარიის საზღვრებში წესრიგის და მშვიდობიანობის დაცვა; ამინისტია და უფლება პატიებისა; 8) შემუშავება ისეთი ზომების, რომელთაც მიზნად ფედერაციის დავალებათა ასრულება ექნებათ; 9) უფლება საფედერაციო ჯარის მოხმარებისა; 10) ყოველწლიური ბიუჯეტის შედგენა, დამტკიცება კონფედერაციის ანგარიშებისა და სესხის აღებ-მიცემის ნების დართვა; 11) უმაღლესი ზედამხედველობა ფედერაციის მართვა-გამგეობაზე და სასამართლოებზე; 12) გასამართლება ადმინისტრაციის სხვა და სხვა დაწესებულებათაგან წარმოდგენილ საჩივრებისა, რომელთაც საგნად კავშირის სათათბიროს მიერ დადგენილებათა დაუკმაყოფილებლობა აქვთ (სტ. 113); 13) უთანხმოება ფედერაციის მმართველობათა შორის, გამოწვეული მათი კომპეტენციების გაუგებრობით; 14) საფედერაციო კონსტიტუციის შეცვლა.

86. ორივე სათათბირო ერთად იკრიბება ჩვეულებრივ კრებაზე წელიწადში ერთხელ, შეკრების დღე რეგლამენტით ინიშნება. საგანგებო კრებას კავშირის სათათბირო მოიწვევს ან ერთერთი სათათბიროს ერთი მეოთხედი წევრების მოთხოვნით, ან ხუთი თემის მოთხოვნით.

87. შეერთებული კრება ანუ კავშირის კრებული კანონიერია, თუ კრებას ნახევარზე მეტი დეპუტატები დაესწრნენ.

88. ერის სათათბიროს და თემთა სათათბიროს კრებებზე კითხვების გადაწყვეტა დამსწრე წევრთა ხმის უმეტესობით ხდება.

89. ფედერაციის კანონები, დეკრეტები და დადგენილებანი გამოიცემიან ორივე სათათბიროს თანხმობით. საფედერაციო კანონები წარედგინებიან ხალხის წინაშე დასამტკიცებლად ან გასაუქმებლად, როდესაც ამ წარდგენას მოითხოვს ან 30,000 სრულუფლებიანი მოქალაქე, ან რვა თემი. ამავე წესით ხდება საზოგადო ხასიათის გადაწყვეტილებათა მიღება, როდესაც ამ გადაწყვეტილებათა სისრულეში მოყვანა საშური არ არის.

90. ფედერაციის კანონმდებლობა შეიმუშავებს წეს-რიგს სახალხო არჩევნების და გადაწყვეტილებათა მოხდენის შესახებ.

91. ხმის ჩამოტარების დროს, ორივე სათათბიროს წევრნი თავიანთი ხმის მისაცემად არავითარ ინსტრუქციას არ საჭიროებენ.

92. ერის სათათბირო და თემთა სათათბირო ცალცალკე თათბირობენ; ხოლო, როდესაც არჩევნებია (სტ. 85 § 14), ან საქმე პატიებას შეეხება, ან

და საჩივარია (სტ. 85 § 13) გასარჩევი, ორივე სათათბირო ერთად იკრიბება და ერის სათათბიროს თავმჯდომარის თავმჯდომარეობით, დამსწრე წევრთა ხმის უმეტესობით, ადგენს გადაწყვეტილებას.

93. ინიციატივის უფლება აქვთ როგორცდაც თვითიველ, ამ ორთა შორის, სათათბიროს, აგრეთვე ორივე სათათბიროს თვითიველ წევრს. თემებს შეუძლიათ ისარგებლონ ამავე უფლებით წერილობითი განცხადების გამოგზავნით.

94. სათათბიროს კრებაზე დასწრება წესით ყველა გარეშე პირს შეუძლიან.

II. კავშირის სათათბირო

95. კონფედერაციაში მართვა-გამგეობის უმაღლეს აღმასრულებელ ორგანოდ ითვლება კავშირის სათათბირო, შემდგარი შვიდი წევრისგან.

96. კავშირის სათათბიროს წევრებს არჩევენ კავშირის კრებული სამი წლის ვადით მთელი შვეიცარიის მოქალაქეთაგან, რომელთაც აქვთ ერის სათათბიროში წარმომადგენლობის უფლება, ხოლო ერთი და იგივე თემიდან ერთზე მეტი წევრი არ აირჩევა კავშირის სათათბიროში. სამ წლამდე თუ რომელიმე წევრი გამოვიდა, კავშირის კრებული პირველსავე თავის კრებაზე არჩევენ გამოსული წევრის მოადგილეს დანარჩენის ვადით.

97. კავშირის სათათბიროს წევრთ, ვიდრე თავის თანამდებობას ასრულებენ, კონფედერაციის ან თემის სხვა რაიმე თანამდებობის მიღება, არც რაიმე სხვა საქმის აღება და ან სხვა პროფესიით მოქმედება არ შეუძლიან.

98. კავშირის სათათბიროში თავმჯდომარეობს კონფედერაციის თავმჯდომარე, მას ჰყავს თავისი ამხანაგი. კონფედერაციის თავმჯდომარეს და თავმჯდომარის ამხანაგს კავშირის კრებული ნიშნავს ერთი წლის ვადით თავის წევრებიდან. თავმჯდომარე შემდეგი მეორე წლისათვის აღარც თავმჯდომარედ აირჩევა და არც მის ამხანაგად. ერთ და იგივე წევრის არჩევა თავმჯდომარის ამხანაგად ზედიზედ ორის წლის განმავლობაში არ შეიძლება.

99. კონფედერაციის თავმჯდომარე და კავშირის სათათბიროს დანარჩენი წევრები ჯამაგირს საფედერაციო კასიდან იღებენ.

100. კავშირის სათათბირო ვერ შეუდგება საქმეების გარდაწყვეტას, თუ კრებაზე ნაკლები წევრია მოსული.

101. კავშირის სათათბიროს წევრებს აქვთ უფლება კავშირის კრებულის ორივე სექციებზე დაესწრნენ, მისცენ რჩევა და წარადგინონ კავშირის სათათბიროს საქმეთა შესახებ წინადადებანი.

102. ამ კონსტიტუციით განისაზღვრებიან სათათბიროს შემდეგი თანამდებობანი და მოვალეობანი: 1) იგი ასრულებს კონფედერაციის კანონმდებლობისა და დადგენილებისა თანახმად საფედერაციო საქმეებს; 2) იგი ზედამხედველობს კონსტიტუციის დაცვა-შენახვას, კონფედერაციის კანონმდებლობისა და დადგენილებების ასრულებას და თემების დადგენილებათა განხორციელებას; საჭირო შემთხვევაში მიმართვას ძალის დამტანებელ ზომებს, რათა ყოველი კანონიერი მოთხოვნილება წესიერად იქნეს ასრულებული, თუ იგი შემთხვევა წეს-მოვალეობის დარღვევისა ფედერაციის სასამართლოში გადასაცემი არ არის, თანახმად სტ. 113; 3) იგი ზრუნავს თემთა კონსტიტუციების შეურყევლობაზე; 4) იგი წარადგენს კანონებისა და დადგენილებების პროექტებს კავშირის კრებულში დასამტკიცებლად და აცხადებს

სათათბიროებისაგან და თემებისაგან წარმოდგენილ წინადადებებზე თავის აზრს; 5) იგი განაგებს ფედერაციის სასამართლოების დადგენილებების, თემებისაგან არჩეულ მედიატორეთა გარდაწვევტილებების და ურთიერთშორის კერძო პირშეკრულობების აღსრულებას; 6) იგი ნიშნავს იმ მოსამსახურე პირთ, რომელთა დანიშვნა არც კავშირის კრებულს, არც ფედერაციის სასამართლოს და არც რომელიმე სხვა დაწესებულებას არ აქვს მინდობილი; 7) იგი გასინჯავს თემთა ურთიერთ შორის პირობა-შეკრულობას და, თუ საჭიროა, ამტკიცებს, თანახმად სტ. 85 § 5; 8) იგი ზრუნავს ყველა იმ გარეშე საქმეებზე, რომელნიც კონფედერაციის ინტერესებს ეხებიან, ნამეტნავად სახელმწიფოთა ურთიერთ შორის საზოგადო დამოკიდებულებაზე და კონფედერაციის მათთან კეთილგანწყობაზე; 9) იგი ზრუნავს შვეიცარიის გარეშე ქვეყნებიდან დამოუკიდებელ პოლიტიკურ თავისუფლების და მისი ნეიტრალიტეტის დაცვა-შენახვაზე; 10) იგი უზრუნველყოფს კონფედერაციის შინაურ პოლიტიკურ შეურყევლობას და ზრუნავს სიმშვიდისა და წეს-რიგის დაცვა-შენახვაზე; 11) საშურო შემთხვევაში, თუ რამ საჭიროება მოითხოვს, და კავშირის კრებული შეკრებილი არ არის, კავშირის სათათბიროს უფლება აქვს ჯარი შეაგროვოს, რამდენიც საჭირო იქნება, ამოქმედოს ეს ჯარი, და იმ შემთხვევაში, თუ შეკრებილი ჯარი ორი ათას კაცს აღემატება, ან მისი მოქმედება სამ კვირაზე მეტს გასტანს, დაუყოვნებლივ მოიწვიოს კავშირის კრებული; 12) კავშირის სათათბიროსა და მინდობილი ყველა ის, რაც ფედერაციის სამხედრო საქმეს შეეხება და აგრეთვე კონფედერაციის ყველა სხვა სამმართველო საქმეები; 13) იგი განიხილავს მის მიერ დასამტკიცებელ თემთა კანონებსა და უქაზებს; ზედამხედველობს თემების სამართველო ყველა დაწესებულებაზე, რომელიც მის ცონტროლს ქვეშ არის; 14) იგი განაგებს კონფედერაციის საფინანსო საქმებს, შეადგენს ბიუჯეტს და წარმოადგენს შემოსავალ-გასავლის ანგარიშს; 15) იგი ზედამხედველობს ფედერაციის საადმინისტრაციო დაწესებულებაში მოსამსახურე პირთა მოვალეობის წესიერ ასრულებაზე; 16) იგი წარუდგენს ანგარიშს თავისი მოქმედებისას კავშირის კრებულს; მის ყოველ ჩვეულებრივ კრებას (სესია) მოახსენებს კონფედერაციის შინაურსა და გარეშე საქმეების მდგომარეობას და ისეთი ზომების მიღებას, რომელნიც მის შესხედულებით საჭირონი არიან საერთო კეთილდღეობისათვის; იგი ამზადებს სპეციალურ მოხსენებას კავშირის კრებულის ანუ მის ერთ-ერთ სექციის მოთხოვნით.

103. კავშირის სათათბიროს საქმეების დაიყოფიან რამდენიმე დეპარტამენტებად და განაწილდებიან წევრების შორის; ეს განაწილება ხდება მხოლოდ იმ მიზნით, რომ ყველა საქმეთა გარჩევა და წარმოება გაადვილდეს; ყველა დადგენილებანი გამოცემიან სათათბიროს სახელით, როგორადაც ერთი განუყოფელი მმართველისა.

104. კავშირის სათათბიროს და მის დეპარტამენტებს უფლება აქვთ მოიწვიონ ექსპერტები სპეციალური კითხვების გადასაწვევტად.

ღანართი VI
საზრანგეთის 1875 წლის 25 თებერვლის
კონსტიტუციური კანონი სახელმწიფოებრივი
ხელისუფლების ორგანიზების შესახებ

მუხლი I. საკანონმდებლო ძალაუფლება შეიცავს ორ საკრებულოს: დეპუტატთა პალატას და სენატს. დეპუტატთა პალატა აირჩევა საერთო ხმების მიცემით დადგენილი საარჩევნო კანონის საფუძველზე, ხოლო შემადგენლობა, არჩევითობის ხერხები და სენატის ფუნქციები განისაზღვრება განსაკუთრებული კანონით.

მუხლი II. რესპუბლიკის პრეზიდენტი აირჩევა ნაციონალურ (ეროვნული) საკრებულოში გაერთიანებული სენატისა და დეპუტატთა პალატის წარმომადგენელთა ხმების აბსოლიტური უმრავლესობით. იგი აირჩევა 7 წლით და შესაძლებელია მისი გადასინჯვა.

მუხლი III. რესპუბლიკის პრეზიდენტს, მსგავსად ორივე პალატის წევრებისა, შეუძლია კანონების ინიცირება. იგი აქვეყნებს კანონებს, როცა მისადები კანონები ვოტირებულია ორივე პალატის მიერ. იგი აკონტროლებს და უზრუნველყოფს მათ შესრულებას. პრეზიდენტს აქვს შეწყალების უფლება, ხოლო ამინისტია შეიძლება დაშვებულ იქნას, მხოლოდ კანონის ძალით. იგი განკარგავს შეიარაღებულ ძალებს და ასევე ნიშნავს ყველა სამოქალაქო და სამხედრო თანამდებობის პირებს. იგი ხელმძღვანელობს ყველა ეროვნულ ზეიმს. მის ირგვლივ არიან აკრედიტირებული უცხოური ქვეყნის ელჩები და ემისრები და ატაშეები. რესპუბლიკის პრეზიდენტის ყველა აქტი განმტკიცებული უნდა იყოს ერთი მინისტრის ხელმოწერით.

მუხლი IV. არსებული კანონის გამოქვეყნების შემდეგ და ვაკანტური ადგილების არსებობისას რესპუბლიკის პრეზიდენტი ნიშნავს მინისტრთა საბჭოში სახელმწიფო საბჭოში მომქმედ წევრებს. ამ გზით დანიშნული სახელმწიფო საბჭოს წევრები, შეიძლება გაწვეულ იყვნენ მხოლოდ მინისტრთა საბჭოში მიღებული გადაწყვეტილებით. 1872 წლის 24 მაისის კანონით დანიშნული სახელმწიფო საბჭოს წევრები არ შეიძლება გაწვეულნი იქნან თავიანთი უფლებამოსილების ვადის დამთავრებამდე, როგორც მითითებულია არსებულ კანონში. ეროვნული საკრებულოს დათხოვნის შემთხვევაში, გადაყენება შესაძლებელია მხოლოდ სენატის გადაწყვეტილებით.¹³¹⁶

მუხლი V. რესპუბლიკის პრეზიდენტს შეუძლია დაითხოვოს დეპუტატთა პალატა მათი უფლებამოსილების კანონიერი ვადის დასრულებამდე მხოლოდ სენატთან შეთანხმებით. ამ შემთხვევაში საარჩევნო კოლეგიები იკრიბება ახალი არჩევნებისათვის ორთვიან ვადაში, ხოლო დეპუტატთა პალატა აირჩევა 10 დღეში საარჩევნო პროცედურების დამთავრებიდან.

მუხლი VI. ყველა მინისტრი პასუხისმგებელია ორივე პალატის წინაშე, როგორც მთავრობის საერთო პოლიტიკაზე, ასევე თავიანთ პიროვნულ ქმედებებზე. ხოლო რესპუბლიკის პრეზიდენტი პასუხისმგებელია სახელმწიფოებრივი დალატის შემთხვევაში.

მუხლი VII. პრეზიდენტის სიკვდილის ან ქმედითუნარობის შემთხვევაში, პრეზიდენტის თანამდებობის გამოთავისუფლების დროს,

¹³¹⁶ სახელმწიფო საბჭოს წევრების უფლებამოსილება, რომლებიც დანიშნულნი იყვნენ საკრებულოს მიერ, გრძელდებოდა 9 წელს და დამთავრდა 1881 წელს.

ორივე პალატა ერთიანდება ახალი პრეზიდენტის ასარჩევად. ამ შუალედში აღმასრულებელი ძალაუფლება მთლიანად ეკუთვნის მინისტრთა საბჭოს.

მუხლი VIII. ორივე პალატას აქვთ უფლება, ცალკეული გადაწყვეტილებებით, რომლებიც მიიღება თვითეულ პალატაში ხმათა აბსოლიტური უმრავლესობით, თავიანთი ინიციატივით, ან კიდევ რესპუბლიკის პრეზიდენტის წინადადებით, გამოაცხადონ რომ, საჭიროა კონსტიტუციური კანონების გადახედვა. მას შემდეგ, რაც ყოველი პალატა იღებს ასეთ გადაწყვეტილებას, ისინი ორივე ერთიანდება ეროვნულ საკრებულოში კონსტიტუციის კანონების გადასახედად. კონსტიტუციის ცალკეული, თუ ყველა კანონის გადახედვის გადაწყვეტილება უნდა იყოს მიღებული ეროვნული საკრებულოს წევრების ხმათა აბსოლიტური უმრავლესობით.

მმართველობის რესპუბლიკური ფორმა არ შეიძლება გახდეს გადახედვის საგანი.

ოღესლაც, საფრანგეთში გამეფებული გვარების წარმომადგენლები არ შეიძლება არჩეულნი იყვნენ რესპუბლიკის პრეზიდენტად.

ღანართი VII
საფრანგეთის 1875 წლის 16 ივლისის
კონსტიტუციური კანონი
ძალაუფლების ურთიერთქმედების შესახებ

მუხლი I. სენატი და დეპუტატთა პალატა იკრიბება ყოველწლიურად, იანვრის მეორე სამშაბათს, თუმცა რესპუბლიკის პრეზიდენტს შეუძლია მათი მოწვევა უფრო ადრეც. ორივე პალატის სესიები გრძელდება ყოველწლიურად ხუთი თვის მანძილზე. როგორც ერთი, ისე მეორე პალატის სესიები იწყება და მთავრდება ერთსა და იმავე დროს.

მუხლი II. სესიას დახურულად აცხადებს რესპუბლიკის პრეზიდენტი. მას გააჩნია უფლებამოსილება მოიწვიოს სესია შუალედში, თუ ამას თხოულობს ყოველი პალატის აბსოლიტური უმრავლესობა.

პრეზიდენტს შეუძლია გადაავადოს პალატის სხდომა, მაგრამ გადატანის ვადა არ უნდა გაგრძელდეს 1 თვეზე მეტხანს და არ უნდა განმეორდეს ერთი სესიის განმავლობაში ორჯერ.

მუხლი III. რესპუბლიკის პრეზიდენტის კანონიერი უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე ერთი თვით ადრე, ორივე პალატა იკრიბება ეროვნულ საკრებულოში, ახალი პრეზიდენტის არჩევნების ორგანიზებისათვის. თუ არ იქნება ასეთი მოწვევა, ორივე პალატა იკრიბება საკუთარი ინიციატივით რესპუბლიკის პრეზიდენტის მოდვაწეობის ოფიციალური ვადის ამოწურვამდე – ორი კვირით ადრე. რესპუბლიკის პრეზიდენტის სიკვდილის ან გადაყენების შემთხვევაში ორივე პალატა სასწრაფოდ იკრიბება საკუთარი ინიციატივით. პრეზიდენტის ადგილის განთავისუფლების მომენტში, თუ დეპუტატთა პალატა აღმოჩნდება 1875 წლის 25 თებერვლის კანონის მე-5 მუხლით დათხოვნილი, მაშინ სასწრაფოდ უნდა იქნეს მოწვეული საარჩევნო კოლეგიები, ხოლო სენატი იკრიბება თავისი ინიციატივით.

მუხლი IV. რომელიმე პალატის ნებისმიერი შეკრება საერთო სესიის გარეშე, ითვლება უკანონოდ და ძალადაკარგულად. გარდა წინა მუხლით გათვალისწინებული იმ შემთხვევისა, როცა სენატი თათბირობს

მსჯავრდებულის სახით. ამ შემთხვევაში სენატს შეუძლია აწარმოოს მხოლოდ მოსამართლის ფუნქციები.

მუხლი V. სენატისა და დეპუტატთა პალატის სხდომები საჯაროა. მაგრამ, ყოველ პალატას შეუძლია წევრების გარკვეული რაოდენობის მოთხოვნით გათვალისწინებული რეგლამენტით გადააქციოს მიმდინარე სხდომა დახურულად. შემდეგ, იგი ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით გადასწყვეტს საჭიროა, თუ არა იგივე საკითხზე სხდომა გამოცხადდეს გახსნილად.¹³¹⁷

მუხლი VI. რესპუბლიკის პრეზიდენტი ორივე პალატას ეთათბირება გზავნილებით, რომლებსაც ტრიბუნიდან ახმოვანებენ მინისტრები. მინისტრებს აქვთ უფლება დაესწრონ ორივე პალატის სხდომებს და მოსმენილ იქნან, როცა ისინი ამას ითხოვენ. განსაზღვრული კანონპროექტის განსახილველად მინისტრებს შეიძლება მიახმარონ სპეციალური კომისიები, რომლებიც დანიშნულნი არიან დეკრეტით პრეზიდენტის მიერ.

მუხლი VII. რესპუბლიკის პრეზიდენტი კანონს აქვეყნებს 1 თვის მანძილზე, გადასცემს მთავრობას კანონების საბოლოოდ მისაღებად.

იგი ვალდებულია სამი დღის მანძილზე გამოაქვეყნოს ის კანონები, რომელთა გახმოვანებაც გადაუდებლად ჩათვალა, როგორც ერთმა, ისე მეორე პალატამ. კანონის გახმოვანების დათქმულ დროში, რესპუბლიკის პრეზიდენტს შეუძლია მოტივირებული გზავნილის გაგზავნით სთხოვოს ორივე პალატას კანონის შესწავლა, გაანალიზება, ხოლო ამ თხოვნაზე მისთვის უარის თქმა არ შეიძლება.

მუხლი VIII. რესპუბლიკის პრეზიდენტი აწარმოებს მოლაპარაკებებს ტრაქტატების შესახებ და იღებს მათ. იგი აცნობებს ორივე პალატას მათ შესახებ. ეს ხდება ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის დაცვის ფარგლებში. მშვიდობიანი მოლაპარაკებები, სავაჭრო ურთიერთობები, რომლებიც ეხება სახელმწიფო ფინანსებს, ფრანგების პირადი ქონებრივი მდგომარეობა და საზღვარგარეთ მცხოვრები ფრანგების ქონებრივი უფლებები მხოლოდ მაშინ იქნება საბოლოოდ მიღებული, როცა ორივე პალატა დაამტკიცებს. არავითარი დათმობა, არანაირი ტერიტორიის მიერთება არ შეიძლება მოხდეს უკანონოდ.

მუხლი IX. რესპუბლიკის პრეზიდენტს არ შეუძლია ომის გამოცხადება ორივე პალატასთან წინასწარი მოლაპარაკებისა და თანხმობის გარეშე.

მუხლი X. ყოველი პალატა თვითონ განსჯის, აქვს თუ არა უფლება წევრს იყოს არჩეული და რამდენად სამართლიანად უნდა იყოს ჩატარებული არჩევნები. მხოლოდ მას შეუძლია განახორციელოს ამა თუ იმ წევრის გადაყენება, გადადგომის უფლება.

მუხლი XI. ორივე პალატის ბიურო აირჩევა ყოველწლიურად რიგით სესიაზე და ყველა რიგგარეშე სესიაზეც, რომელიც შეიძლება გაიმართოს მომავალი წლის გეგმიურ სესიებამდე, როცა ორივე პალატა იკრიბება ეროვნულ საკრებულოში, ამ უკანასკნელის ბიურო შესდგება პრეზიდენტის, ვიცე-პრეზიდენტისა და სენატის მდივნებისაგან.

მუხლი XII. რესპუბლიკის პრეზიდენტი პასუხისგებაში შეიძლება მიეცეს მხოლოდ დეპუტატთა პალატის მიერ; მაგრამ მისი გასამართლება შეუძლია მხოლოდ სენატს. მინისტრები მიეცემიან პასუხისგებაში დეპუტატთა პალატის მიერ მხოლოდ თანამდებობრივი დანაშაულის გამო.

¹³¹⁷ რეგლამენტის თანახმად, საჯარო სხდომის დახურვა სენატში უნდა მოითხოვოს 5 წევრმა, ხოლო დეპუტატთა პალატაში- 20 წევრმა.

ამ შემთხვევაში მათ ასამართლებს სენატი. სენატი შეიძლება გადაიქცეს სამსჯავროდ რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ მიღებული განსაკუთრებული დეკრეტით, რომელიც გამოიცემა მინისტრთა საბჭოში, იმ პირობა გასასამართლებლად, რომელთაც ბრალი ედებათ სახელმწიფო უშიშროების ხელყოფასა და დალატში. თუ ძიება დაწყებული იყო ჩვეულებრივ სასამართლო ხელისუფლებით, დეკრეტი სენატის სამსჯავროდ გადაქცევის შესახებ შეიძლება გამოიცეს დამნაშავის სასამართლოში გადაცემის დადგენილების გამოტანამდე. განსაკუთრებული კანონი ადგენს, თუ როგორ წარმართავს მსჯავრდებულს, გამოძიებასა და განაჩენს.

მუხლი XIII. არცერთი პალატის არცერთი წევრი არ უნდა იდევნებოდეს და იძებნებოდეს თავისი მოვალეობის შესრულების დროს – მოსაზრებებისა და არჩევანის გამო.

მუხლი XIV. არცერთი პალატის წევრი სესიის მსვლელობის დროს არ უნდა იდევნებოდეს ან დაპატიმრებულ იქნას დანაშაულისათვის, რომელიც მიეკუთვნება სისხლის სამართლის ან საკასაციო სასამართლოს, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა იგი დაჭერილ იქნა დანაშაულის ჩადენის ადგილას.

პალატის მოთხოვნის საფუძველზე, ან ერთი ან მეორე პალატის წევრის დაკავება ან დევნა შესაძლებელია შეჩერდეს ან მთელი სესიის განმავლობაში, ან ერთი სესიის სხდომის მიმდინარეობის დროს.

დანიართი VIII
ბერმანიის (ვაიმარის რესპუბლიკის) 1919
წლის 11 აპრილის კონსტიტუცია¹³¹⁸

თავი მეორე
რ ა ი ხ ს ტ ა ბ ი

მუხლი 21 რაიხსტაგი შესდგება გერმანიის ხალხის დეპუტატებისაგან. დეპუტატები არიან წარმომადგენლები მთელი ხალხისა. ისინი ემორჩილებიან მხოლოდ თავის სინდისს და დავალებით შებოჭვილნი არ არიან.

მუხლი 22 დეპუტატებს ირჩევენ საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული კენჭის ყრით პროპორციული პრინციპის თანახმად; არჩევნების უფლება აქვთ 20-ზე მეტი წლის მამაკაცებს და ქალებს. არჩევნების დღე უნდა იყოს კვირა ან საყოველთაო რომელიმე უქმე დღე. დაწვრილებით განსაზღვრული უნდა იყოს რესპუბლიკის საარჩევნო კანონის მიერ.

მუხლი 23 რაიხსტაგი ირჩევა ოთხი წლით. ამ ვადის გასვლის შემდეგ არა უგვიანეს სამოცი დღისა უნდა მოხდეს ახალი არცვენები. დაიხსტაგი უნდა შეიკრიბოს პირველად არა უგვიანეს 30 დღის გასვლისა არჩევნების შემდეგ.

მუხლი 24 რაიხსტაგი იკრიბება ყოველ წლივ ნოემბრის პირველ ოთხშაბათს იქ, სადაც იმყოფება რესპუბლიკის მთავრობა. რაიხსტაგის თავმჯდომარემ ის უწინ უნდა მოიწვიოს, თუ ამას მოითხოვს რესპუბლიკის პრეზიდენტი ან რაიხსტაგის წევრთა ერთი მესამედი მაინც.

¹³¹⁸ წინამდებარე ქართული თარგმანი კონსტიტუციისა გამოქვეყნებულია 1920 წელს ქ. თბილისში საკონსტიტუციო კომისიის მიერ;

რაიხსტაგი ნიშნავს სესიის გათავების დროს და დღეს ხელახლად შეკრებისას.

მუხლი 25 რესპუბლიკის პრეზიდენტს შეუძლია რაიხსტაგი დაითხოვეს, მაგრამ ერთი და იმავე მიზეზით მხოლოდ ერთხელ. ახალი არჩევნები უნდა მოხდეს არა უგვიანეს 60 დღისა მისი დათხოვნის შემდეგ.

მუხლი 26 რაიხსტაგი ირჩევს თავის თავმჯდომარეს, მის მოადგილეს და მდივნებს. ის იმუშავებს თავის რეგლამენტს.

მუხლი 27 სესიებს ან საარჩევნო პერიოდებს შორის დროის განმავლობაში ბოლო სესიაში მყოფი თავმჯდომარე და მისი მოადგილე განაგრძობენ თავიანთი მოვალეობის ასრულებას.

მუხლი 28 რაიხსტაგის სასახლე თავმჯდომარის განკარგულებაშია, რომელსაც ექვემდებარება მისი მართვა-გამგეობის საქმეც; მასვე რაიხსტაგის შენობაში ემორჩილება აღმასრულებელი ძალა (პოლიცია); ის განაგებს სასახლის შემოსავალს და გასავალს რესპუბლიკის ბიუჯეტის თანახმად და მის გამგეობის საქმეში ის წარმომადგენელია შესახებ ყველანაირ უფლებრივ საკითხებისა და დავისა.

მუხლი 29 რაიხსტაგის სხდომები საჯაროა. 50 წევრთა წინადადებით და ორი მესამედის დადგენილებით შეიძლება სხდომები დახურულ კარებში მოხდეს.

მუხლი 30 სინამდვილით გადმოცემული ანგარიშები რაიხსტაგის, ლანდტაგის ან მათი კომისიების საჯარო სხდომებისა თავისუფალია ყოველივე პასუხისმგებლობისაგან.

მუხლი 31 რაიხსტაგთან დგება არჩევნების შემმოწმებელი სამსჯულო. ის წყვეტს აგრეთვე საკითხს დეპუტატის მიერ წევრობის უფლების დაკარგვის შესახებ.

არჩევნების შემმოწმებელი სამსჯულო შესდგება რაიხსტაგის წევრებისაგან, რომელთაც ირჩევენ მოელი საარჩევნო პერიოდისათვის, და რესპუბლიკის მმართველობის სამსჯულოს წევრებისაგან, რომელსაც ნიშნავს რესპუბლიკის პრეზიდენტი ამ სამსჯულოს წარდგინებით.

არჩევნების შემმოწმებელ სამსჯულოს გამოაქვს გადაწყვეტილება საქმის საჯაროდ და სიტყვითი გარჩევის შემდეგ – რაიხსტაგის სამი წევრის და ორ მსაჯულ წევრთა თანდასწრებით.

გარდა არჩევნების შემმოწმებელ სამსჯულოს წინაშე საკითხის გარცევისა საქმეს აწარმოებს კიდევ რესპუბლიკის რწმუნებული, რომელსაც ნიშნავს რესპუბლიკის პრეზიდენტი. შხვაფრივ საერთოდ საქმეს აწესრიგებს არჩევნების შემმოწმებელი სამსჯულო.

მუხლი 32 რაიხსტაგის მიერ გადაწყვეტილების მიღებისათვის საჭიროა ხმების უბრალო უმრავლესობა, რამდენად კონსტიტუციის მიერ სხვაგვარად დაწესებული არაა. იმ შემთხვევაში, როდესაც საკითხი ეხება რაიმე არჩევნებს რაიხსტაგში, რეგლამენტს შეუძლია გამონაკლისი დაუშვას. საკითხს ქვორუმის შესახებ აწესრიგებს რეგლამენტი.

მუხლი 33 რაიხსტაგს და მის კომისიებს შეუძლიათ მოითხოვონ კანცლერის და რესპუბლიკის მინისტრების სხდომებზე დასწრება. კანცლერს, რესპუბლიკის მინისტრებს და მათ რწმუნებულებს უფლება აქვთ დაესწრნენ რაიხსტაგის და მისი კომისიების სხდომებს. შემადგენელ სახელმწიფოებს უფლება აქვთ წარგზავნონ ამ სხდომებზე რწმუნებულები, რომლებიც განსახილველი საგნის შესახებ წარმომადგენლებ და განმარტავენ თავიანთი მთავრობის თვალთახედვის წერილს.

მთავრობის წარმომადგენლების მსჯელობა-თათბირის დროს უნდა მოსმენილ იქნან დღიურ წესრიგის გარეშე, თუ ისინი ამას მოითხოვენ. ისინი ემორჩილებიან კრების წესრიგის საქმეში თავმჯდომარის ძალაუფლებას.

მუხლი 34 რაიხსტაგს უფლება აქვს, წევრთა ერთი მესუთედის მოთხოვნით კი, ის ვალდებულია დანიშნოს საგამომძიებლო კომისიები. ეს კომისიები საჯაროდ ისმენენ, სინჯავენ ფაქტებს, რომელთაც ისინი ან გამოძიების მომთხოვნელები საჭიროდ დაინახავენ. ომისის სხდომები წევრთა ორი მესამედის დადგენილებით შეიძლება დახურულ კარებში სწარმოებდეს. ომისის მუშაობას აწესრიგებს რეგლამენტი, რომელიც საზღვრავს აგრეთვე რიცხვს მისი წევრებისას. სასამართლოები და მართვა-გამგეობის ორგანოები ვალდებული არიან მიაწოდონ ფაქტები და საბუთები ამ კომისიებს მათი თხოვნის თანახმად; აგრეთვე თუ კი ეს მოთხოვნილი იქნება, კომისიებს უნდა წარედგინოს დოკუმენტები ამ ორგანოებისა.

სასამართლოს წესები ვრცელდება ამ კომისიათა და მათგან დაკითხულ ორგანოების მიერ შეკრებილ მასალებზე და ფაქტებზე, მაგრამ ეს არ შეიძლება შეეხოს წერილთა, ფოსტის, ტელეგრაფის და ტელეფონის საიდუმლოებას.

მუხლი 35 რაიხსტაგი ირჩევს მუდმივ კომისიას საგარეო საქმეებისთვის, რომელსაც შეუძლია იმოქმედოს აგრეთვე სესიის, საარჩევნო პერიოდის ან რაიხსტაგის დათხოვნის შემდეგაც – ახალის შეკრებამდე. ამ კომისიის სხდომები საჯარო არაა, უკეთუ ორი მესამედის უმრავლესობით ის არ დაადგენს ღია კარებში შეკრებას.

რაიხსტაგი ირჩევს აგრეთვე ერთ მუდმივ კომისიას, რომელიც სესიის შემდეგ და იმ დროისათვის, როდესაც გათავდება საარჩევნო პერიოდი, დაიცავს სახალხო წარმომადგენლობის უფლებებს რესპუბლიკის მთავრობის წინაშე.

იმ კომისიებს აქვთ ისეთივე უფლებები, როგორც საგამომძიებლო კომისიას.

მუხლი 36 რაიხსტაგის ან ლანდტაგის წევრი არ შეიძლება ხმის მიცემისთვის, ან თავის მოვალეობის აღსრულების დროს აზრის გამოთქმისათვის სასამართლოს გინდ სამსახურის წესით დევნილ, ან სხვაფერ-სხდომის გარეშეც-პასუხისგებაში მიცემულ იქნას.

მუხლი 37 რაიხსტაგის ან ლანდტაგის წევრი არ შეიძლება – სესიის დროს – დასასჯელ მოქმედებისათვის პასუხისგებაში მიცემულ ან დატყვევებულ იქნას, გარდა იმ შემთხვევაში, როდესაც მას დაატყვევებენ დანაშაულობის ჩადენის დროს ან არა უგვიანეს შემდეგი დღისა.

ასეთივე ნებართვა არის საჭირო პირადი თავისუფლების ყოველ ისეთ სხვაგვარ შეზღუდვისათვის, რომელიც აბრკოლებს დეპუტატის მოვალეობის ასრულებას.

თუ ამას მოითხოვს პალატა, რომელსაც დეპუტატი ეკუთვნის, ყოველნაირი გასამართლება, დატუსაღება ან სხვა რაიმე შეზღუდვა რაიხსტაგის ან ლანდტაგის წევრის პირადი თავისუფლებისა სესიის დროს შეიძლება მოშლილ და გაუქმებულ იქნას.

მუხლი 38 რაიხსტაგის და ლანდტაგების წევრებს უფლება აქვთ არ იკისრონ მოწმეობა იმ პირების შესახებ, რომელთაც მათ როგორც დეპუტატებს, ფაქტები გაანდვენ, ან ასეთები დეპუტატებმა მოვალეობის აღსრულების დროს იმათ გაანდვენ, აგრეთვე თვით ამ ფაქტების შესახებ.

აგრეთვე შესახებ დაჭერილ ხელნაწერთა შინაარსისა ისინი იმ პირთა თანასწორნი არიან, რომელთაც კანონით უფლება აქვთ მოწმეობა და ჩვენების მიცემა არ იკისრონ.

გაჩხრეკის ან კონფისკაციის მოხდენა რაიხსტაგის ან ლანდტაგის შენობაში შეიძლება მხოლოდ თავმჯდომარის თანხმობით.

მუხლი 39 მოხელენი და ისინი, ვინც თავდაცვის საქმეს ემსახურება, თავიანთი მოვალეობის-როგორც რაიხსტაგის ან ლანდტაგის წევრების-აღსრულებისათვის არ საჭირობენ სამსახურიდან განთავისუფლების ნებართვას. თუ ისინი ამ დაწესებულებებში წევრად გასვლას ეძიებენ, მათ უნდა მიეცეთ არჩევნების მომზადებისათვის საჭირო თავისუფლების ნებართვა.

მუხლი 40 რაიხსტაგის წევრებს ეძლევათ უფლება გერმანიის ყველა რკინის გზებზე უფასო მიმოსვლისა. მათვე ეძლევათ გასამრჯელო რესპუბლიკის კანონის თანახმად.

თავი მესამე პრეზიდენტი და მთავრობა რესპუბლიკისა

მუხლი 41 რესპუბლიკის პრეზიდენტს ირჩევს მთელი გერმანიის ხალხი. არჩევა შეიძლება ყველა გერმანელისა, რომელსაც შეუსრულდა 35 წელი. დაწვრილებით განმარტავს რესპუბლიკის კანონი.

მუხლი 42 თანამდებობის მიღებისას რესპუბლიკის პრეზიდენტი სდებს რაიხსტაგის წინასე შემდეგ ფიცს:

“ვფიცავ ჩემი ძალღონე შევწირო გერმანიის ხალხის კეთილდღეობას, წარმატო მისი სარგებელი, ვნება ავაცილო, დავიცვა კონსტიტუცია და კანონები რესპუბლიკისა, სინდისიერად ავასრულო ჩემი მოვალეობანი და სამართლიანობა გამოვიჩინო თვითოეული მიმართ.”

ამასთან დასაშვებია ფიცი სარწმუნოების წესით.

მუხლი 43 რესპუბლიკის პრეზიდენტი ირჩევა შვიდი წლით. ხელახლად ერთი და იმავე პირის არჩევა დასასვებია.

რაიხსტაგის მოთხოვნით და სახალხო კენჭისყრით შეიძლება რესპუბლიკის პრეზიდენტი ვადის გასვლამდე გადაყენებულ იქნას.

რაიხსტაგის ასეთი გადაწყვეტილებისათვის საჭიროა ორი მესამედი. ამ გადაწყვეტილების გამოტანის შემდეგ რაიხსტაგის მიერ, პრეზიდენტს არ შეუძლია განაგრძოს თავისი მოვალეობის აღსრულება.

სახალხო კენჭისყრით პრეზიდენტის გადაყენების უარყოფა ჩაითვლება მის ხელახალ არჩევად, რასაც შედეგად ექნება რაიხსტაგის დათხოვნა.

რესპუბლიკის პრეზიდენტი არ შეიზლება რაიხსტაგის უნებართვოდ სისხლის სამართალში მიცემულ იქნას.

მუხლი 44 რესპუბლიკის პრეზიდენტს არ შეუძლია იმავე დროს იყოს რაიხსტაგის წევრი.

მუხლი 45 პრეზიდენტი არის რესპუბლიკის წარმომადგენელი საერთაშორისო უფლების საქმეში. რესპუბლიკის სახელით ის კრავს კავშირ უცხო სახელმწიფოებთან და სდებს მათთან ხელშეკრულებებს. ის იღებს ელჩებს და ამოწმებს მათ რწმუნებას.

ომის გამოცხადება და ზავის ჩამოგდება ხდება რესპუბლიკის სათანადო კანონის გამოცემით.

უცხო სახელმწიფოებთან კავშირის შეკვრა და მათთან ხელშეკრულებების დადება – თუ ეს ეხება საკითხებს რესპუბლიკის კანონმდებლობებისას – საჭიროებს რაიხსტაგის თანხმობას.

მუხლი 46 რესპუბლიკის პრეზიდენტი ნიშნავს და ითხოვს რესპუბლიკის მოხელეთ და ოფიცრებს, რამდენად ეს კანონით სხვაფერ განსაზღვრული არაა. მას შეუძლია მათი დანიშვნა-დათხოვნის უფლება გადასცეს სხვა ორგანოებს.

მუხლი 47 პრეზიდენტს ეკუთვნის უმაღლესი უფროსობა რესპუბლიკის მთელი თავდაცვის ძალისა.

მუხლი 48 თუ გერმანიის რომელიმე შემადგენელი სახელმწიფო არ ასრულებს მასზე რესპუბლიკის კონსტიტუციით და კანონებით დაკისრებულ მოვალეობებს, პრეზიდენტს შეუძლია შეიარაღებული ძალით ის აიძულოს ზემოხსენებულ მოვალეობათა აღსრულებისათვის.

თუ გერმანიის რესპუბლიკის საზოგადო წესიერება და მშვიდობიანობა საგრძნობლად ირღვევა ან საშიშროებაში იმყოფება, რესპუბლიკის პრეზიდენტს შეუძლია წესიერების და მშვიდობიანობის აღსადგენად შესაფერი ზომები მიიღოს და – თუ ამას საჭიროება მოითხოვს – ჩაერიოს შეიარაღებული ძალითაც კი. ამ მიზნისთვის მან წინასწარ უნდა გააუქმოს სავსებით ან ნაწილობრივ ძირითადი უფლებები, აღნიშნული 114, 115, 117, 118, 123, 124 და 153 მუხლებში.

ამ მუხლის 1 და 2 აბზაცის თანახმად მიღებული ყველა ზომების შესახებ პრეზიდენტმა დაუყოვნებლივ უნდა აცნობოს რაიხსტაგს. მიღებული ზომები გაუქმებულ უნდა იქნას, თუ რაიხსტაგი ამას მოითხოვს.

თუ საქამე დაყოვნებას არ ითმენს, შემადგენელ სახელმწიფოს მთავრობას – თავის ოლქისათვის – შეუძლია მიიღოს ღრობით ამ მუხლის მეორე აბზაცში აღნიშნული ხასიატის ზომები. თუ ამას რესპუბლიკის პრეზიდენტი ან რაიხსტაგი მოითხოვს, მიღებული ზომები გაუქმებულ უნდა იქნას.

დაწვრილებით განსაზღვრავს რესპუბლიკის კანონი.

მუხლი 49 პრეზიდენტს აქვს შეწყალების უფლება. მინისტია – გერმანიის რესპუბლიკის მაშტაბით – საჭიროებს კანონს.

მუხლი 50 პრეზიდენტის ყველა ბრძანებანი და განკარგულებანი – ასეთები აგრეთვე სამხედრო სფეროშიაც – ძალაში შესვლისათვის საჭიროებენ კანცლერის ან რესპუბლიკის სათანადო მინისტრის ხელის მოწერას. ხელის მოერა – თავის თავზე პასუხისმგებლობის მიღებაა.

მუხლი 51 თუ რესპუბლიკის პრეზიდენტი რაიმე მიზეზის გამო დაბრკოლებულია თავისი მოვალეობა შეასრულოს, თავდაპირველად მის მოადგილეობას კისრულობს კანცლერი. თუ მოსალოდნელია, რომ დაბრკოლება გახანგრძლივდება, მოადგილეობის საკითხი უნდა მოწესრიგდეს კანონით.

ასევე უნდა მოხდეს იმ შემთხვევაშიაც, როდესაც ვადის გასვლამდე პრეზიდენტის ადგილი თავისუფლდება – და ახალი ჯერ კიდევ არჩეული არ არის.

მუხლი 52 რესპუბლიკის მთავრობა შესდგება კანცლერისა და მინისტრებისაგან.

მუხლი 53 კანცლერს და – მისი წინადადებით – მინისტრებს ნიშნავს და ითხოვს პრეზიდენტი.

მუხლი 54 კანცლერი და მინისტრები თავიანთ მოვალეობათა აღსრულებაში აღჭურვილნი უნდა იყვნენ რაიხსტაგის ნდობით.

ყოველი მათგანი უნდა გადადგეს, თუ ის დაკარგავს რაიხსტაგის გადაჭრილ დადგენილებით მის ნდობას.

მუხლი 55 რესპუბლიკის მთავრობაში თავმჯდომარეობს კანცლერი; ის უძღვება მის საქმეებს იმ რეგლამენტის თანახმად, რომელსაც ადგენს მთავრობა და ამტკიცებს პრეზიდენტი.

მუხლი 56 კანცლერი განსაზღვრავს ხაზს და მიმართულებას პოლიტიკისას და კისრულობს მისთვის პასუხისმგებლობას რაიხსტაგის წინასე. ამ ხაზის და მიმართულების ფარგლებში თვითეული მინისტრი დამოუკიდებლად და რაიხსტაგის წინაშე თავისი საკუთარი პასუხისმგებლობით უძღვება მასზე მინდობილ დარგს.

მუხლი 57 მინისტრებმა უნდა წარუდგინონ რესპუბლიკის მთავრობას გასარჩევად და დასადასტურებლად ყველა კანონ-პროექტი, შემდეგ საქმეები, რომლების შესახებ ამას მოითხოვს კონსტიტუცია ან კანონი, აგრეთვე აზრთა სხვადასხვაობანი იმ საკითხების შესახებ, რომლებიც ეხებიან რამდენიმე სამინისტროების მუშაობის სფეროს.

მუხლი 58 რესპუბლიკის მთავრობაში საკითხები წყდება ხმების უმრავლესობით. თუ ხმები გაიყო, სწყვეტს თავმჯდომარის ხმა.

მუხლი 59 რაიხსტაგს უფლება აქვს კონსტიტუციის ან კანონის დანაშაულობით დარღვევისათვის გერმანიის სახელმწიფო სამსჯულოს წინაშე სამართალში მისცეს რესპუბლიკის პრეზიდენტი, კანცლერი და მინისტრები. წინადადება პასუხისმგებაში მიცემისა ხელმოწერილი უნდა იყოს რაიხსტაგის ასი წევრისაგან მაინც; მისი მიღებისთვის საჭიროა კონსტიტუციის შესაცვლელად დაწესებული უმრავლესობა. დაწვრილებით აწესრიგებს კანონი სახელმწიფო სამსჯულოს შესახებ.

დანართი IX

ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის 1920 წლის 29 თებერვლის კონსტიტუცია¹³¹⁹

თავი მეორე

საკანონმდებლო ხელისუფლება, სახალხო კრების და მისი ორი პალატის შემადგენლობა და კომპეტენცია

§ 6. 1. რესპუბლიკის მთელს ტერიტორიაზე საკანონმდებლო ხელისუფლებას ანხორციელებს სახალხო კრება, რომელიც სესდგება ორი პალატისაგან: დეპუტატთა სეიმი და სენატი.

2. ორივე პალატის სამყიფი ადგილია პრავა. მაგრამ თუ აუცილებელი გახდა, მათი მოწვევა დროებით შეიძლება ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის სხვა ადგილას.

§ 7. 1. ადგილობრივ სეიმთა (ბოდემია, მორავია, სილეზია) საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული მოქმედება გაუქმებულია.

2. სახალხო კრების მიერ მიღებულ კანონს ზალა აქვს რესპუბლიკის მთელს ტერიტორიაზე, თუ თვითონ კანონში სხვაფრივ არ არის აღნიშნული.

§ 8 დეპუტატთა სეიმში (ქვედა პალატა) არის 300 წევრი, არჩეული საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი, საიდუმლო და პროპორციული კენჭისყრით. არჩევნები სწარმოებს კვირა დღეს.

§ 9 აქტიური საარჩევნო უფლება აქვს ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის ყველა მოქალაქეს, განურჩევლად სქესისა, რომელსაც შეუსრულდა 21

¹³¹⁹ ქართული თარგმანი გამოქვეყნებული 1920 წელს ქ. თბილისში საკონსტიტუციო კომისიის მიერ;

წელი და რომელიც აკმაყოფილებს ყველა დანარჩენ, სეიმში არჩევის წესთა გამსაზღვრელ პირობას.

§ 10 პასიური საარჩევნო უფლება აქვს ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის ყოველ მოქალაქეს, განურჩევლად სქესისა, რომელსაც 30 წელი მაინც შესრულებია და რომელიც აკმაყოფილებს ყველა დანარჩენ, სეიმში არჩევის წესთა გამსაზღვრელ პირობას.

§ 11 სეიმის საარჩევნო ვადა არის ექვსი წელი.

§ 12 დაწვრილებით საარჩევნო უფლების განხორციელების და არჩევნების წარმოების შესახებ აღნიშნულია სეიმის საარჩევნო წესდებაში.

§ 13 სენატი შესდგება 150 წევრისაგან. სენატორები ირჩევიან საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი, საიდუმლო და პროპორციული კენჭისყრით. არჩევნები სწარმოებს კვირა დღეს.

§ 14 აქტიური საარჩევნო უფლება სენატის არჩევნებში აქვს ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის ყველა მოქალაქეს, განურჩევლად სქესისა, რომელსაც შეუსრულდა 26 წელი და რომელიც აკმაყოფილებს სენატის უფლებამოსილების და შემადგენლობის კანონის ყველა დანარჩენ პირობას.

§ 15 პასიურ საარჩევნო უფლებას სენატის არჩევნებში სარგებლობს ყველა მოქალაქე, განურჩევლად სქესისა, რომელსაც შეუსრულდა 45 წელი და რომელიც აკმაყოფილებს სენატის უფლებამოსილების და შემადგენლობის კანონის ყველა დანარჩენ პირობას.

§ 16 სენატის საარჩევნო ვადა გრძელდება რვა წელიწადი.

§ 17 საარჩევნო უფლების განხორციელების და არჩევნების წარმოების დაწვრილებით განმარტებას შეიცავს განსაკუთრებული კანონი სენატის უფლებამოსილებისა და შემადგენლობის შესახებ.

§ 18 არავის აქვს უფლება ერთსა და იმავე დროს ორივე პალატის წევრი იყოს.

§ 19. 1 საარჩევნო სასამართლო სწვევტს სეიმის და სენატის არჩევნების კანონიერების საკითხს.

2 დაწვრილებით განსაზღვრავს კანონი.

§ 20. 1. თუ სახალხო კრებაში არჩეულმა სახელმწიფო სამსახურში მყოფმა პირმა დაწესებული აღთქმა დასდო, როგორც მისმა წევრმა, იგი, ვიდრე სახალხო კრების წევრია, სამსახურიდან დროებით განთავისუფლებულად ითვლება. ამასთან არ ეკარგება უფლება სამსახურის ადგილას ჯამაგირის მიღებისა, გარდა დანამატისა. აგრეთვე ენახება უფლება ნამსახურობისა. უმაღლეს სასწავლებელთა პროფესორები თავისუფლდებიან ერთი წლით. თუ ისინი ისარგებლობენ ამ უფლებით, მათ შეეხება ყოველივე ის, რაც ნათქვამია სახელმწიფო სამსახურში მყოფ პირზე.

2. საზოგადოებრივ სამსახურში მყოფ პირს, ვიდრე სახალხო კრების წევრად ითვლება, უფლება აქვს დროებით განთავისუფლებისა (შეუბულებისა).

3. სახალხო კრების წევრი შეიძლება დაინიშნოს ჯამაგირიან სახელმწიფო თანამდებობაზე მხოლოდ წლის შემდეგ სახალხო კრების წევრობის თავის დანახებისა.

4. ეს დადგენილება არ ეხება მინისტრებს. წინა მუხლში ნაჩვენები შეზღუდვა არ ეხება იმ დეპუტატს (სენატორს), რომელიც სახელმწიფო

სამსახურში იყო სახალხო კრებაში არჩევამდის, იმ პირობით კი, რომ ის დარჩება იმავე დარგის სამსახურში.

5. სახალხო კრების წევრად ვერ იქნება ჟუპანი (ადმინისტრაციის უფროსი, გუბერნატორი, ჟუპა იყოფა მაზრებად - მთარგმნელი).

6. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრს, საარჩევნო სასამართლოს ასესორს და საჟუპო (საერობო) წარმომადგენლობის წევრს არ შეუძლიან იყოს ერთსა და იმავე დროს სახალხო კრების წევრად.

§ 21 პალატების წევრს ყოველთვის შეუძლიან უარი სთქვას რწმუნებულებაზე.

§ 22 1. სახალხო კრების წევრი თავის დავალებასა და რწმუნებულებას ასრულებს პირადად; მას არ აქვს უფლება იმოქმედოს ვისიმე მინდობილობით.

2. მან არ უნდა მიმართოს მთავრობის დაწესებულებას ვისიმე კერძო ინტერესების დასაცავად და მხარის დასაჭერად. ეს შეზღუდვა არ ეხება სახალხო კრების წევრს, თუ მიმართვა სახელისუფლო დაწესებულებისადმი მოასწავებს მისი კანონიერი უფლების განხორციელებას.

3. სეიმის პირველ სხდომაზე დეპუტატი სდებს შემდეგ აღთქმას: "აღთქმას ვსდებ, რომ ვიქნები ჩეხოსლოვაკური რესპუბლიკის ერთგული, დავიცავ მის კანონებს და ჩემს რწმუნებულობას შევასრულებ მთელი ჩემი ცოდნის მოხმარით სინდისისაებრ." ამ აღთქმაზე უარის თქმა ან აღთქმის დადება რაიმე პირობით და აღნიშვნით, იწვევს რწმუნებულების დაუყოვნებლივ დაკარგვას.

§ 23 სახალხო კრების წევრი პასუხისგებაში არ მიეცემა პალატაში ან მის კომისიაში მოვალეობის ასრულების დროს ნათქვამი სიტყვებისათვის. ის პასუხს აგებს მხოლოდ თავის პალატის წინაშე დისციპლინარული წესით.

§ 24. 1. გაუფრთხილებლობისა თუ სხვაგვარი მოქმედებისათვის სახალხო კრების წევრის წინააღმდეგ რაიმე სამოსამართლო თუ დისციპლინარული დევნის დასაწყებად აუცილებელია სათანადო პალატის თანხმობა.

2. ეს დადგენილება არ ეხება იმ პასუხისმგებლობას, რომელსაც ატარებს სახალხო კრების წევრი, როგორც პასუხისმგებელი რედაქტორი.

§ 25 თუ რომელიმე პალატის წევრს მიასწრეს ზედ დანაშაული ჩადენაზე და იგი შეიპყრეს, სასამართლომ ან სხვა სათანადო დაწესებულებამ დაუყოვნებლივ უნდა აცნობოს ეს ამბავი პალატის თავმჯდომარეს. ვინიცობაა პალატა ან, თუ მას სხდომები შეწყვეტილი აქვს, § 54-ის ძალით არჩეული კომიტეტი არ არის თანახმა განგრძობილ იქნეს დეპუტატის შეპყრობა, იგი თავისუფლდება დაუყოვნებლივ. თუ კომიტეტი თანახმაა მისი შეპყრობა განგრძობილ იქნეს, ამის შესახებ პალატამ უნდა გამოიტანოს თავის გადაწყვეტილება სხდომების დაწყების შედეგ თოთხმეტ დღეში.

§ 26 თვითოეული პალატის წევრს აქვს უფლება ჩვენება არ მისცეს იმ ფაქტების გამო, რომელიც მას, როგორც დეპუტატს, გაანდევს. ამის უფლება აქვს მაშინაც, როცა დეპუტატად აღარ ითვლება. გამონაკლისია ის შემთხვევა, რომელიც ეხება დეპუტატის წამქეხებლობას რწმუნებულების ბოროტად მოსახმარებლად.

§ 27 სახალხო კრების წევრს უფლება აქვს გასამრჯელოსი, რომლის რაოდენობას დააწესებს კანონი.

§ 28 1. რესპუბლიკის პრეზიდენტი ვალდებულია მოიწვიოს ორივე პალატა ჩვეულებრივ ორ სესიად – გაზაფხულზე და შემოდგომაზე. გაზაფხულის სესია იწყება მარტში, შემოდგომის – ოქტომბერში.

2. გარდა ამისა საჭიროების დროს პრეზიდენტი იწვევს პალატებს საგანგებო სესიებისათვის. თუ სეიმის ან სენატის წევრთა უმრავლესობა მიმართავს მთავრობის თავმჯდომარეს პალატების მოწვევის წინადადებით და განსახილველი საგნის ჩვენებით, პრეზიდენტი ვალდებულია მოიწვიოს პალატები იმ ვარაუდით, რომ განცხადების შემდეგ არ უნდა გავიდეს 14 დღეზე მეტი. თუ პრეზიდენტმა ეს არ ჰქნა, მაშინ პალატები თვითონ იკრიბებიან შემდეგი თოთხმეტი დღის განმავლობაში თვის თავმჯდომარეთა წინადადებით.

3. თუ უკანასკნელი ჩვეულებრივი სხდომის დღიდან გავიდა 4 თვე მაინც, ერთი რომელიმე პალატის წევრთა 2/5 – ის სურვილისამებრ, რესპუბლიკის პრეზიდენტი ვალდებულია მოიწვიოს პალატები იმ ვარაუდით, რომ შეიკრიბონ განცხადებიდან 14 დღეში. თუ პრეზიდენტმა ეს არ ჰქნა, პალატები თვის თავმჯდომარეთა მოწოდებით შეიკრიბებიან შემდეგი 14 დღის განმავლობაში.

§ 29 პალატების სესია ყოველთვის ერთსა და იმავე დროს იწყება და თავდება.

§ 30. 1. რესპუბლიკის პრეზიდენტი აცხადებს სესიას დასრულებულად.

2. მას შეუძლია მისი გადადება სულ დიდი ერთი თვით და მხოლოდ ერთხელ წელიწადში.

§ 31 1. რესპუბლიკის პრეზიდენტს უფლება აქვს პალატები დაითხოვოს.

2. ამ უფლებით მას არ შეუძლიან ისარგებლოს თავის საპრეზიდენტო ვადის უკანასკნელი ექვსი თვის განმავლობაში. საარჩევნო ვადის გასვლისას, აგრეთვე რომელიმე პალატის დათხოვნისას, ახალი არჩევნები უნდა მოხდეს სამოცი დღის ვადაში.

3. სენატის დათხოვნით არ ისპობა სამოსამართლო გამოძიება, რომელიც დაწყებულია § 67 და 79 ძალით.

§ 32 თვითუფლ პალატას აქვს უფლება მიიღოს კანონიერი დადგენილება, მხოლოდ წევრთა უკანასკნელი ერთი მესამედის თანდასწრებით, უკეთუ კონსტიტუცია არ აღიარებს სხვაგვარი შემადგენლობის აუცილებლობას. გადაწყვეტილების კანონიერებისათვის აუცილებელია, რომ მას ხმა მისცეს დამსწრეთა უმრავლესობამ.

§ 33 ომის გამოცხადების და კონსტიტუციისა და მის ნაწილთა შეცვლისათვის აუცილებელია ორივე პალატის ყველა წევრთა 3/5 – ის უმრავლესობის დადგენილება.

§ 34 1. სეიმის დადგენილება პრეზიდენტის, მთავრობის თავმჯდომარის და მის წევრთა პასუხისგებაში მიცემის შესახებ მიღებულ უნდა იქნეს მხოლოდ 2/3 უმრავლესობით და წევრთა 2/3 თანდასწრებით.

1 სენატის, როგორც სასამართლოს, მოქმედების წესს იმუშავებს კანონი.

§ 35 თვითუფლი პალატა თვითონ ირჩევს თავის პრეზიდენტს და სხვა სათანამდებო პირთ.

§ 36 სეიმის და სენატის სხდომები საჯაროა. კარდახურული სხდომა შესაძლებელია მოხდეს რეგლამენტით განსაზღვრულ შემთხვევაში.

§ 37 1. პალატათა მოქმედების ძირითადი პრინციპი, მათი ურთიერთშორის დამოკიდებულება და კავშირი მთავრობასთან, აგრეთვე საგარეო ურთიერთობის წესი, საკონსტიტუციო დებულებათა ფარგლებში

ისაზღვრება კანონით. შინაურ საქმეებში თვითოეული პალატა ხელმძღვანელობს რეგლამენტით, რომელსაც თავისთვის ადგენს.

2. ვიდრე სეიმი და სენატი არ შეიმუშავენ თავის ახალს რეგლამენტს, მათთვის სავალდებულოა ახლანდელი სახალხო კრების მიერ შემოღებული რეგლამენტი.

§ 38 1. თუ პალატები მართავენ შეერთებულ სხდომას, როგორც სახალხო კრებას (§ 56, 59, 61, 65), ასეთ სხდომაზე ხელმძღვანელობენ სეიმის რეგლამენტით.

2. ამ შეერთებულ სხდომას იწვევს მთავრობის თავმჯდომარე, ხოლო ხელმძღვანელობს სეიმის თავმჯდომარე.

3. სენატის თავმჯდომარე არის მისი თანაშემწე.

§ 39 მინისტრს უფლება აქვს მონაწილეობა მიიღოს თვითოეული პალატის და ყოველი კომისიის სხდომებში. თუ მოითხოვს, მას უნდა მიეცეს სიტყვა.

§ 40 1. თუ რომელიმე პალატა ან კომისია მოისურვებს, მინისტრი ვალდებულია დაესწროს მათ სხდომას.

2. სხვა შემთხვევაში თავის მაგიერად მინისტრს შეუძლია გაგზავნოს თავის უწყების წარმომადგენელი.

§ 41 1. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვს მთავრობასა და თვითოეულ პალატას.

2. რომელიმე პალატის წევრის მიერ წარმოდგენილ კანონპროექტს დართული უნდა ჰქონდეს სავარაუდო ხარჯთაღრიცხვა ხარჯების დასაფარავი საშუალების აღნიშვნით.

3. მთავრობის სახარჯთაღრიცხვო და სამხედრო კანონ-პროექტი პირველად უნდა წარედგინოს სეიმს.

თავი მესამე

აღმასრულებელი ხელისუფლება

§ 55 ადმინისტრაციული განკარგულება შეიძლება გამოიციეს მხოლოდ განსაზღვრული კანონის განსახორციელებლად და მხოლოდ მის ფარგლებში.

რესპუბლიკის პრეზიდენტი

I

§ 56 1. რესპუბლიკის პრეზიდენტს ირჩევს სახალხო კრება (§ 38).

2. პრეზიდენტად შეიძლება არჩეულ იქნეს მხოლოდ ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის მოქალაქე, რომელსაც უფლება აქვს სეიმში არჩევისა და შესრულება 35 წელი.

§ 57 1. პრეზიდენტის კანონიერ არჩევნებისთვის საჭიროა ყველა დეპუტატთა და სენატორთა უმრავლესობის დასწრება და დამსწრეთა ხმების 3/5 – ზე მეტის მიღება.

2. თუ კენჭისყრამ ორჯერ ვერ გამოარკვია საბოლოო შედეგი, კენჭი უნდა ეყაროს ხელახლა ორ პირს, რომელთაც მიიღეს ყველაზე მეტი ხმა. არჩეულია ის, ვინც უმრავლესობას მიიღებს. ხმათა თანასწორად გაყოფის დროს საკითხი წყდება წილის ყრით.

3. დაწვრილებით საზღვრავს კანონი.

§ 58 1. საარჩევნო ვადა იწყება იმ დღიდან, როცა ახლად არჩეულმა პრეზიდენტმა აღთქმა დადო თანახმად

2. საარჩევნო ვადა გრძელდება შვიდი წელიწადი.

3. არჩევნები ხდება უკანასკნელი ოთხი კვირის განმავლობაში, ვიდრე გათავდება საარჩევნო ვადა თანამდებობაზე მყოფი პრეზიდენტისა.

4. არ შეიძლება ვინმე არჩეულ იქნეს პრეზიდენტად ზედიზედ ორჯერმეტად. ვინც პრეზიდენტად იყო ორი უკანასკნელი საპრეზიდენტო ვადის განმავლობაში, მას არ შეუძლია ხელახლა არჩეულ იქნეს, ვიდრე უკანასკნელი ვადის გასვლიდან არ გავა 7 წელიწადი. ეს არ ეხება ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის პირველ პრეზიდენტს.

5. ყველი პრეზიდენტი რჩება თავის თანამდებობაზე, ვიდრე ახალი არ იქნება არჩეული.

§ 59 თუ პრეზიდენტი გარდაიცვლება ან დაანებებს თავს თანამდებობას საარჩევნო ვადის გასვლამდე, ხდება ახალი არჩევნები შემდეგი 7 წლისთვის 56 და 57 თანახმად. სახალხო კრება მოწვეული უნდა იქნეს (§ 38) ამ მიზნით 14 დღის ვადაში.

§ 60 ვიდრე ახალი პრეზიდენტი არ არჩეულა ან როცა პრეზიდენტს ავადმყოფობის თუ სხვა მიზეზით არ შეუძლიან შეასრულოს თავისი მოვალეობა, მისი ასრულება ევალება მთავრობას, რომელსაც შეუძლია მიანდოს თავის თავმჯდომარეს პრეზიდენტის მოადგილეობის გაწევა.

§ 61. 1. თუ პრეზიდენტი ექვს თვეზე სხვა რომელიმე საქმით არის დატვირთული ან ავადმყოფობს (§ 60), მთავრობის დადგენილებით, რომელიც უნდა მოხდეს მის წევრთა თანდასწრებით, სახალხო კრება (§ 38) ირჩევს პრეზიდენტის მოადგილეს. უკანასკნელი ასრულებს პრეზიდენტის მოვალეობას, ვიდრე შემაფერხებელი მიზეზები არსებობს.

2. როცა ვისმე არ შეუძლიან პრეზიდენტად იყოს თანახმად § 58, მას მაშინ არც მისი მოადგილეობა, შეუძლიან.

§ 62 მოადგილის არჩევას იგივე კანონი აწესრიგებს, როგორც პრეზიდენტის არჩევას.

§ 63 1. რესპუბლიკის პრეზიდენტი არ შეიძლება იყოს ერთსა და იმავე დროს სახალხო კრების წევრი. თუ მის მოადგილედ არჩეულ იქნა სახალხო კრების წევრი, ვიდრე მოადგილედ უნდა მას არ შეუძლიან შეასრულოს სახალხო კრების წევრის ვადებასთან შეერთებულ მოვალეობა.

2. პრეზიდენტის მთავარი სამყოფელი ადგილია ქ. პრაგა.

II

§ 64. 1. რესპუბლიკის პრეზიდენტი:

ა) წარმოადგენს რესპუბლიკას საერთაშორისო ურთიერთობაში. სდებს და ამტკიცებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, კამერალური ხელშეკრულება, შემდეგ ისეთი ხელშეკრულება, რომელიც რესპუბლიკის მოქალაქეებს ადებს პირად, ქონებრივ თუ სამხედრო ვალდებულებას, აგრეთვე ისეთი ხელშეკრულება, რომელის საგანს შეადგენს რესპუბლიკის ტერიტორიის შეცვლა, მოწონებულ უნდა იქნეს სახალხო კრების მიერ. თუ საქმე სახელმწიფო ტერიტორიის შეცვლას ეხება, სახალხო კრების თანხმობა ღებულობს კანონის სახეს. ეს კანონი შეადგენს კონსტიტუციის ნაწილს (1 სტ. კონსტიტუციის შემომღები კანონისა).

ბ) ღებულობს და აძლევს რწმუნებულობის სიგელს ელჩებს;

გ) აცხადებს სამხედრო წესებს, სახალხო კრების წინასწარი თანხმობით აცხადებს ომს და უდგენს მას დასამტკიცებლად საზავო ხელშეკრულებას.

დ) იწვევს და ითხოვს სახალხო კრებას (§ 28-31), სდებს სესიას და აცხადებს მას დასრულებულად.

ე) აქვს უფლება სახალხო კრების მიერ მიღებული კანონი აზრსაბუთით დააბრუნოს (§ 47), ხელმოწერით დაამტკიცოს სახალხო კრების და სემის (§ 3) მიერ მიღებული კანონი და დადგენილება კომიტეტისა, რომელიც მოქმედებს § 54 ძალით.

ვ) აცნობს სახალხო კრებას სიტყვიერად თუ წერილობით რესპუბლიკის მდგომარეობას და წარუდგენს საყურადღებოდ და განსახილველად იმ ზომას, რომელსაც აუცილებლად და მიზანშეწონილად თვლის.

ზ) ნიშნავს და ითხოვს მინისტრებს და აწესებს მათ რაოდენობას;

პ) ნიშნავს პროფესორებს, მოსამართლეებს, სახელმწიფო მოსამსახურეთ და ოფიცრებს 6 კლასის თანამდებობიდან დაწესებული;

თ) უნიშნავს პენსიას და აძლევს შემწეობას, მთავრობის წარდგენისამებრ;

ი) არის სახელმწიფოს მთელი სამხედრო ძალის უმაღლესი მთავარსარდალი.

კ) ახორციელებს შეწყალების უფლებას თანახმად § 103.

2) მთელი აღმასრულებელი ხელისუფლება, რამდენადაც იგი რესპუბლიკის პრეზიდენტს არ აქვს მინიჭებული ან არ მიენიჭება კონსტიტუციით თუ ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის 1918 წლის ნოემბრის შემდეგ გამოცემული კანონით, ეკუთვნის მთავრობას.

III

§ 65 რესპუბლიკის პრეზიდენტი სახალხო კრების წინაშე აღთქმას დებს (§ 38), რომ პატიოსნებისა და სინდისისამებრ იზრუნებს ხალხის და რესპუბლიკის კეთილდღეობაზე და დაიცავს კონსტიტუციას და კანონს.

§ 66 რესპუბლიკის პრეზიდენტი პასუხს არ აგებს თავის სათანამდებო მოქმედებისათვის. პასუხისმგებლობა მოქმედებისათვის იწვევს მთავრობას.

§ 67 1. ის შეიძლება პასუხისგებაში იქნეს მიცემული მხოლოდ სამშობლოს დაღატისათვის სენატის წინაშე. ბრალმდებელია სემი (§ 34). სასჯელი შეიძლება იქნეს მხოლოდ ჩამორთმევა საპრეზიდენტო თანამდებობისა და უფლებისა, რომ მომავალში დაიკავოს ეს თანამდებობა.

2. დაწვრილებით განმარტვას კანონი.

§ 68 პრეზიდენტის ყოველი წერილობითი წინადადება, მიმართული აღმასრულებელი ხელისუფლებისადმი, ძალაში რომ შევიდეს მთავრობის პასუხისმგებელი წევრის მიერ უნდა იქნეს ხელმოწერილი.

§ 69 დებულება, რომელიც ეხება რესპუბლიკის პრეზიდენტს, ძალაშია პრეზიდენტის მოადგილის მიმართაც.

მთავრობა

§ 70 მთავრობის თავმჯდომარეს და მის წევრებს ნიშნავს და ითხოვს რესპუბლიკის პრეზიდენტი.

მთავრობის ჩვეულებრივი სამყოფელი ადგილი არის ქ. პრაგა (§ 6, 2).

§ 71 თავის წრიდან მთავრობა ირჩევს მთავრობის თავმჯდომარის მოადგილეს, რომელიც მის მაგივრობას წევს. მოადგილება რომ ვერ შეძლოს და ვერ შეუდგეს მისი მოვალეობის ასრულებას, ეს უნდა ჰქნას მთავრობის ყველაზე უხუცესმა წევრმა.

§ 72 პრეზიდენტი სწვევს მთავრობის რომელი წევრი რომელ სამინისტროს უნდა უძღვებოდეს.

§ 73 მთავრობის წევრი პრეზიდენტის წინაშე პატიოსნებისა და სინდისისამებრ აღთქმას დებს, რომ თავის მოვალეობას კეთილსინდისიერად და მიუდგომლად შეასრულებს და ყველა საკონსტიტუციო და სხვა ჩვეულებრივ კანონს დაიცავს.

§ 74 მთავრობის არცერთ წევრს არ აქვს უფლება იყოს შეზღუდული პასუხისმგებლობის მატარებელ სააქციო საზოგადოებათა გამგეობისა და მზრუნველი კომიტეტის წევრი თუ წარმომადგენელი, რამდენად ამ საზოგადოებას მიზნად აქვთ დასახული მოგება.

§ 75 მთავრობა პასუხისმგებელია სეიმის წინაშე, რომელსაც შეუძლიან გამოუცხადოს მას უნდობლობა. ამისთვის საჭიროა ყველა დეპუტატთა უმრავლესობის დასწრება, შემდეგ დამსწრეთა უმრავლესობა და სახელობითი კენჭის ყრა.

§ 76 წინადადება უნდობლობის გამოცხადების გამოტანისა ხელმოწერილი უნდა იქნეს არა ნაკლებ 100 დეპუტატის მიერ, იგი გადაეცემა კომისიას, რომელმაც უნდა წარმოადგინოს დასკვნა რვა დღეში.

§ 77 მთავრობას შეუძლიან სეიმში დასვას საკითხი ნდობის გამოცხადებისათვის. ეს საკითხი განიხილება პირდაპირ, კომისიაში გადაუცემლად.

§ 78. 1. თუ სეიმმა უნდობლობა გამოუცხადა მთავრობას ან უარყო მთავრობის წინადადება ნდობის გამოცხადებისა, მთავრობა ვალდებულია გადადგომის თხოვნა მისცეს პრეზიდენტს, რომელიც განსაზღვრავს თუ ვის გადაეცეს ხელისუფლება დროებით ახალი მთავრობის შედგენამდე.

2. თუ მთავრობა იმ დროს გადადგა, როცა არც პრეზიდენტია და არც მისი მოადგილე, მისი განთავისუფლებისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დროებითი გადაცემის საკითხს წყვეტს § 54 ძალით შემდგარი კომიტეტი.

§ 79. 1. თუ მთავრობის თავმჯდომარე ან მისი წევრები განზრახ ან აშკარა გაუფრთხილებლობით დაარღვეეს თავის თანამდებობის ასრულების დროს საკონსტიტუციო თუ სახვა კანონს, იგი პასუხს აგებს სასამართლოს წინაშე.

2. ბრალდების წამოყენების უფლება ეკუთვნის სეიმს, ხოლო სამოსამართლო პროცესს აწარმოებს სენატი.

3. დაწვრილებით საზღვრავს კანონი.

§ 80 მთავრობას თავისი გადაწყვეტილება გამოაქვს კოლეგიალურად. ამ გადაწყვეტილების კანონიერებისათვის აუცილებელია, რომ დაესწროს, გარდა მთავრობის თავმჯდომარისა ან მისი მოადგილისა, ყველა მინისტრთა უმრავლესობა.

§ 81 მთავრობა კოლეგიალურად იხილავს და სწყვეტს შემდეგ საკითხებს:

ა) მთავრობის პროექტის სახალხო კრებისათვის, მთავრობის განკარგულებას (§ 84), აგრეთვე წინადადებას, რომ პრეზიდენტმა ისარგებლოს § 47 – ით მინიჭებული უფლებით;

ბ) ყველა პოლიტიკური ხასიათის საქმეს;

გ) მოსამართლეთა, სახელმწიფო მოსამსახურეთა და ოფიცერთა დანისვნას, რამდენად ეს უფლება ეკუთვნის ცენტრალურ ორგანოებს, ან კანდიდატების დასახელებას იმ თანამდებობაზე, რომელსაც იკავებენ პრეზიდენტის განკარგულებით (§ 64, 8).

§ 82 რესპუბლიკის პრეზიდენტს უფლება აქვს დაესწროს და უთავმჯდომარეოს მთავრობის სხდომას, უფლება აქვს მოთხოვოს მთავრობას და თვითუფლ მის წევრს წერილობითი მოხსენება ყოველ საქმეზე, რომელსაც კი ეხება მათი მოღვაწეობა.

§ 83 პრეზიდენტს უფლება აქვს მოიწვიოს თათბირზე მთავრობა ან მისი წევრები ცალცალკე.

§ 84 მთავრობის ყოველ განკარგულებას ხელს აწერს თავმჯდომარე ან მისი მოადგილე, აგრეთვე მინისტრები, რომელთაც ევალებათ მისი განხორციელება. საზოგადოდ, განკარგულებას ხელს უნდა აწერდეს მთავრობის წევრთა არანაკლებ ნახევრისა.

ნაშრომი შესრულებულია ჩემს მიერ, არ გამომიყენებია ლიტერატურა სათანადო მითითების გარეშე და ვაცნობიერებ სიყალბის გამოვლენის შემთხვევაში ჩემი შედეგის ბათილად ცნობისა და შესაბამისი პროგრამიდან აღდგენის უფლების გარეშე გარიცხვის რეალობას.

ბექა ქანთარია