

პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი

მალხაზ მაცაბერიძე

**უგენაესი ბატონი ქვეყნისა
როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს
პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის
ფუძემდებელთა აზრით**

თბილისი

2008

„არ არის ისეთი დრო, როდესაც პარლამენტი არ არსებობდეს... იცვლება პარლამენტის შემაღენლობა ახალი არჩევნების საშუალებით, მაგრამ მისი მოქმედება მუდმივია, იგი, როგორც უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, განუწყვეტელია“.

სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც.57

რედაქტორი: ოთარ ჯანელიძე
ისტორიის მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი

რეცენზენტი: ვახტანგ გურული
ისტორიის მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი

ნაშრომში განხილულია პოლიტიკური სისტემა, რომელსაც ამკვიდრებდა საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია. ესწრაფოდნენ რა შეექმნათ მსოფლიოში ერთ-ერთი ყველაზე დემოკრატიული სახელმწიფო, კონსტიტუციის ფუძემდებლები განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებდნენ საქართველოს პარლამენტის „სრულხელისუფლებიანობის“ უზრუნველყოფას. საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია დარჩა თავისუფალი საქართველოს სიმბოლოდ, განსახიერებდა იმისა, თუ როგორი უნდა ყოფილიყო ერთიანი, დამოუკიდებელი, დემოკრატიული საქართველო. წიგნი ეძღვნება საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 90-ე წლისთავს.

საგამომცემლო-ანალიტიკური ცენტრი „ახალი აზრი“
თბილისი, 2008

ISBN 978-9941-0-0585-5

სარჩევი

შესავალი.....	5
თავი I დემოკრატიული რესპუბლიკის კონცეფცია.....	15
1. ხალხის სუვერენიტეტი	15
ხელმწიფება ეკუთვნის მთელ ერს	15
„უშეშვეო დემოკრატიის“ შეუძლებლობა	16
წარმომადგენლობითი დემოკრატია.....	17
საკანონმდებლო ინიციატივა და რეფერენდუმი.....	18
უფლებრივი სახელმწიფო.....	19
2. დემოკრატიული რესპუბლიკის ქართული მოდელი.....	21
„კონსტიტუციის ხერხემალი“.....	21
რესპუბლიკა: დემოკრატიული თუ საპარლამენტო	21
ყველაზე დემოკრატიული სახელმწიფო	24
დემოკრატიული რესპუბლიკების მოდელების ანალიზი.....	25
დემოკრატიის ორი ტიპის „ფრთხილი შეთანხმება“	27
3. მუდმივი და უცვლელი	28
დემოკრატიული რესპუბლიკა: კონსტიტუციური გარანტია... 28	
მოწინააღმდეგეთა არგუმენტები.....	29
მომხრეთა არგუმენტები	31
4. უნიტარიზმი და ფედერალიზმის პრინციპი	33
5. ადგილობრივი თვითმმართველობა – დემოკრატიის ქვაკუთხედი	36
თავი II. პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით	40
1. საარჩევნო სისტემა	40
საარჩევნო ასაკი	40
საარჩევნო ოლქები.....	40
ვის წარმოადგენს პარლამენტარი	43
2. როგორი პარლამენტი სჭირდება საქართველოს	44
რა უნდა ერქვას საკანონმდებლო ორგანოს	44
პარლამენტის დემოკრატიულობის უზრუნველყოფა	46
შეზღუდული პარლამენტარიზმი	46

პარლამენტის სრულხელისუფლებიანობა	48
პარლამენტართა რაოდენობა	49
პარლამენტის პალატების რაოდენობა	49
პარლამენტის ვადა	52
პარლამენტის უფლებამოსილება	54
პარლამენტართა უფლებამოსილება	55
პარლამენტის თავმჯდომარე	56
პარლამენტის „განუწყვეტლობა“ და მემკვიდრეობითობა	57
3. განსხვავებული მოსაზრებები პარლამენტის შესახებ	59
„შრომის რესპუბლიკა“	59
„ხალხოსნური სახელმწიფო“	61
ეროვნული და არასოციალისტური პოზიციიდან	61
თავი III. პარლამენტი და აღმასრულებელი ხელისუფლება	63
1. დისკუსია პრეზიდენტის ინსტიტუტის საჭიროებასთან	
დაკავშირებით	63
პოზიციათა პირველი მოსინჯვა	64
პრეზიდენტის ინსტიტუტის საკითხი საკონსტიტუციო	
კომისიაში	66
პრეზიდენტის ინსტიტუტი და სოციალ-დემოკრატიული	
პარტია	68
პრეზიდენტის ინსტიტუტის საკითხი დამფუძნებელ კრებაში	74
დემოკრატიულობით გატაცება	81
ძირითადი პოზიციები	83
დღევანდელი გადასახედიდან	85
2. აღმასრულებელი ხელისუფლების მოწყობა	86
აღმასრულებელი ხელისუფლების ამოსავალი პრინციპები	87
მთავრობის უყლება-მოვალეობანი	88
მთავრობის თავმჯდომარე	90
თავმჯდომარის მოადგილე	92
მინისტრები	93
სამთავრობო კრიზისები	94
ბოლოსიტყვაობა	96
The Supreme Governor of the Country	103

შესავალი

საქართველოს დემოკრატიულმა რესპუბლიკამ, მიუხედავად თავისი ხანმოკლე არსებობისა, მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა ქართული სახელმწიფოებრიობის და, კერძოდ, ქართული პარლამენტარიზმის დამკვიდრებისა და განვითარების საქმეში.

დრო, როდესაც არსებობდა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა, კრიზისული იყო თანამედროვე ცივილიზაციის განვითარებაში. პირველი მსოფლიო ომის შედეგად გამოწვეული ნგრევისა და ქაოსის პირობებში, მემარცხენე და მემარჯვენე რადიკალები ექვემდებარებოდნენ დემოკრატიული საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ფასეულობებისა და ინსტიტუტების მნიშვნელობას. ასეთი განწყობა ჭარბობდა ხალხის ნაწილშიც.

მიუხედავად უაღრესად რთული ვითარებისა, საქართველომ შეძლო გაეკეთებინა დემოკრატიული არჩევანი და ორი უმთავრესი პრინციპი — ერისა და პიროვნების თავისუფლება — საფუძვლად დაუდო სახელმწიფოებრივ აღმშენებლობას. 1918-1921 წლების საქართველოს წამყვანი პოლიტიკური ძალებისათვის დამოუკიდებლობა და დემოკრატია განუყოფელი იყო. დემოკრატიული წყობილების დამკვიდრების მაჩვენებლად კი მმართველობის კონსტიტუციური ფორმა მიაჩნდათ.

1918-1921 წლებში, როდესაც მიმდინარეობდა საქართველოს კონსტიტუციის შემუშავება, ჩვენს ქვეყანას მძიმე და შეუპოვარი ბრძოლა უხდებოდა სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის, სუვერენიტეტის, ტერიტორიული მთლიანობის დასაცავად. ეს გარემოება აუცილებლად უნდა გავითვალისწინოთ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის დახასიათებისას. სახელმწიფოებრიობის ხანგრძლივი არქონა, რევოლუციისა და სოციალიზმის იდეებით გატაცება საზოგადოების გარკვეულ წრეებში საკუთარი ერის ბედის, ეროვნული პრობლემებისადმი ნიჰილისტურ დამოკიდებულებას იწვევდა. „არა ერთი და ორი პოლიტიკური მოღვაწე.. თვითმპყრობელობასთან ბრძოლით თავდავიწყებამდე გატაცებული, გულწრფელად ივიწყებდნენ ერის ისტორიულ უფლებას და მის დაუცხრომელ ლტოლვას ნაციონალური თვითაღდგენისადმი“.¹ პ.საყვარელიძის ეს სიტყვები, პირველ რიგში,

¹ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 26.I.1920

ქართველ სოციალ-დემოკრატებს შეეხებოდა. იგივეს აღნიშნავდა ესერთა ლიდერი ლ. შენგელიაძე: „ამ ასი წლის მონობამ ისე დაამაზინა ჩვენი გონება და ეროვნული შეგნება, რომ თვით ჩვენ, ვინც ასე თავგამოდებით ვიცავთ საქართველოს დამოუკიდებლობას, რამდენიმე წლის წინედ ვერ ვიმეტებდით საქართველოსათვის უბრალო ავტონომიას“.²

უცნაური ბედი ზედა საქართველოს 1918-1921 წლებში. დამოუკიდებელი სახელმწიფოს სათავეში მოვიდნენ ადამიანები, რომლებიც მანამდე არ ფიქრობდნენ საქართველოს დამოუკიდებლობაზე. სოციალ-დემოკრატიულ პარტიაში, რომელიც მმართველი პოლიტიკური ძალა იყო, მიმდინარეობდა ეროვნული ინტერესებისაკენ შემობრუნება, მაგრამ ბევრისთვის განმსაზღვრელი მაინც ე.წ. „ინტერნაციონალიზმი“ იყო. ეს გარემოება — ეროვნულ ფასეულობათა უპირობო ფლობა კი არა, არამედ მათი თანდათანობითი შეთვისება თუ მათთან შეგუება, ბუნებრივია, ზეგავლენას ახდენდა სახელმწიფოს პოლიტიკაზე, რიგ შემთხვევებში კი განაპირობებდა სახელმწიფოებრივ ინტერესებზე პარტიული თვალსაზრისის დომინირებას. ამის მკაფიო დადასტურებაა თუნდაც ნ. ჟორდანიას გამოსვლა სოციალ-დემოკრატიული პარტიის მე-2 ყრილობაზე 1920 წლის ივნისში. იგი აღნიშნავდა, რომ „უაღრესი როლი“ პარტიის მოღვაწეობაში „ეჭირა და უჭირავს... სოციალურ-პოლიტიკურ შეხედულებას, ხოლო ხელქვეითი როლი უჭირავს სხვა დანარჩენ შეხედულებას, მათ შორის ნაციონალურსაც“.³ ნოე ჟორდანიას ლოგიკით, სოციალ-დემოკრატებს საქართველოს დამოუკიდებლობა უნდა დაეცვათ არა იმის გამო, რომ ეს მათი სამშობლო და უპირველესი მოვალეობა იყო, არამედ იმიტომ, რომ ამის გარეშე მოცემულ ეტაპზე ვერ მოხერხდებოდა პარტიის „მთავარი პოლიტიკური და სოციალური მოთხოვნილებათა განხორციელება“.

საქართველოს სახელმწიფოებრივ დამოუკიდებლობაზე ორიენტაცია მმართველი სოციალ-დემოკრატიული პარტიისაგან მოითხოვდა რიგ საკითხებზე ადრინდელი შეხედულებების გადასინჯვას, ახალი პოზიციის ახსნა-დასაბუთებას: რამდენად შეესაბამება საქართველოს დამოუკიდებლობის დამკვიდრების მცდელობა მსოფლიოს განვითარების ტენდენციას, როგორ უთავსდება ერთმანეთს, ერთი მხრივ, საქარ-

² „შრომა“, 19.XII.1920

³ ფ.1825, აღწ.1, საქ.159, ფურც.26

თველოს დამოუკიდებლობისათვის ბრძოლა და, მეორე მხრივ, დემოკრატიისა და სოციალიზმისაკენ პარტიული სწრაფვა? მთლიანობაში, საჭირო იყო საქართველოს დამოუკიდებლობის კონცეფციის შემუშავება.

უნდა დაძლეულიყო იმპერიალისტური იდეოლოგია, რომელსაც იმდროინდელ მსოფლიოში მრავალი პოლიტიკური მოღვაწე, მეცნიერი თუ პუბლიცისტი ამკვიდრებდა, მძლავრად ქონდა ფეხი მოკიდებული როგორც ბურჟუაზიულ, ისე სოციალისტურ წრეებში და საზოგადოების ფართო ფენებშიც. ამ თეორიის მიხედვით, მსოფლიოში მიმდინარე ინტეგრაციული პროცესები, კაცობრიობის მიერ მიღწეული ეკონომიკური და სოციალურ-პოლიტიკური განვითარების დონე განაპირობებდა ეროვნული სახელმწიფოების კვდომას. აქედან გამომდინარე, შეუძლებლად ცხადდებოდა ერთა თვითგამორკვევის უფლების პრაქტიკული რეალიზაცია. სწორედ ასეთი თვალსაზრისი იყო უარსაყოფი ქართველ პოლიტიკოსთა მხრიდან, რადგანაც, თუ მსოფლიოს განვითარების მიმდინარე ეტაპი ძირს უთხრიდა ეროვნული სახელმწიფოს არსებობას, მაშინ, შეუძლებელი და უიმედოდ განწირული საქმე ხდებოდა საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის დამკვიდრება.

შემთხვევითი არ იყო, რომ საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე პ.საყვარელიძე კონსტიტუციის პროექტის დახასიათებისას სპეციალურად შეეხო ეროვნული სახელმწიფოს კვდომის თეორიას და ასაბუთებდა მის უნიდაგობას კარლ კაუტკის, სოციალ-დემოკრატიის აღიარებული ავტორიტეტის, ნაშრომებზე დაყრდნობით. პ.საყვარელიძე აღნიშნავდა, რომ კაცობრიობის განვითარების კრიზისულ ეტაპზე, პირველი მსოფლიო ომისა და რევოლუციების დროს, თვალსაჩინო გახდა არა ნაციონალური სახელმწიფოების კვდომის, არამედ სრულიად საპირისპირო ტენდენცია — „უკვე დიდი ხნის არსებული მრავალერიანი, რთული სახელმწიფოების დაშლისა და გარდაქმნისა ნაციონალურ სახელმწიფოებრივობის პრინციპის მიხედვით“.⁴ კერძოდ, დაიშალა რუსეთისა და ავსტრია-უნგრეთის მრავალეროვანი იმპერიები და მათ ნაცვლად ნაციონალური სახელმწიფოები ჩამოყალიბდა. ცხადი გახდა, რომ ნაციონალური სახელმწიფო ყველაზე უფრო მტკიცე და მკვიდრი კავშირია. პ.საყვარელიძე დაწვრილებით ჩერ-

⁴ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 3.III.1920

დება ნაციონალური სახელმწიფოს მნიშვნელობაზე. სახელმწიფოს არსებობა თავისთავად წარმოადგენს ეროვნულ ფასეულობას და გარკვეული ზნეობრივ-სოციალური მიზნების მატარებელია. ნაციონალური სახელმწიფო საუკეთესო საშუალებაა ერის მატერიალური ძალების ასაღორძინებლად, სულიერი ენერჯის გასაშლელად. „სახელმწიფოებრივი ჯავშანი“ ერის არსებობისათვის ბრძოლის „უდიდეს და უძლიერეს იარაღს წარმოადგენს, იგი უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს „ერის კოლექტიური პირადობის“ დაცვის საქმეში. აქედან გამომდინარე, თავდაცვის ინსტიტუტის კარნახით „ყოველი ჯანსაღი უსახელმწიფო ერი საკუთარი სახელმწიფოს შექმნისაკენ მიისწრაფის. ეს არის მისი უკვდავი წყურვილი, ხოლო თუ ერს სახელმწიფო უკვე აქვს, ის მის დასაცავად და შესანარჩუნებლად არაფერს არ ზოგავს“.⁵

1921 წლის კონსტიტუციის ავტორთა აზრით, სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის დამკვიდრებას მჭიდროდ უკავშირდებოდა დემოკრატიული წყობილების დამყარების პერსპექტივა. ეროვნული სახელმწიფო და დემოკრატია მათთვის ერთმანეთისგან განუყოფელი იყო. დემოკრატიის განვითარება ნიშნავს „ერთა თავისუფლებას და განთავისუფლებას ნაციონალურ სახელმწიფოებრიობის გზით“. მხოლოდ ეროვნული სახელმწიფოს პირობებში შეუძლიათ დემოკრატიულ ძალებს „სრული განვითარება, სამართლიანობის იდელებისათვის ყოველმხრივ დაუბრკოლებელი წინმსვლელობა. დემოკრატია ნაციონალურ სახელმწიფოში ნახულობს თავის თავსა და თავის ძალღონეს“.⁶ 1921 წ. კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენას „სამგვარი გამართლება“ ჰქონდა:

1. ისტორიულ-სამართლებრივი. საუკუნეების მანძილზე საქართველო დამოუკიდებელი სახელმწიფო იყო. რუსეთის მიერ საქართველოს დაპყრობის შემდეგ ამ უკანასკნელის უფლება დამოუკიდებლად არსებობისა „არ მომკვდარა, არ გაუქმებულა“, ანუ საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადება გამართლებული იყო „საერთაშორისო უფლების თვალსაზრისით“.

2. კულტურულ-პოლიტიკური. საქართველოს რომც არ ქონოდა სახელმწიფოებრივი არსებობის ტრადიცია, მას დამოუკიდებლობის მოთხოვნა შეეძლო ეროვნული, პოლიტიკური და კულტურული

⁵ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 26.III.1920

⁶ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 3.IV.1920

განვითარების მიღწეული დონის საფუძველზე. „ერი, რომელიც განვითარებულია; ეკონომიკურად, კულტურულად, პოლიტიკურად მომწიფებულია და მოითხოვს დამოუკიდებლობას, ცნობილ უნდა იქნეს, როგორც სახელმწიფოებრივობის უფლებამოსილი მადიებელი“. — აღნიშნავდა პ.საყვარელიძე.

3. დემოკრატიულ-რევოლუციური. საქართველოს დამოუკიდებლობა უნდა ეცნოთ თვითგამორკვევის უფლების ძალითაც. „ლოზუნგი ერთა თვითგამორკვევისა ყველას უკარნახებს, რომ იცნონ საქართველოს უფლება, რომელიც განმტკიცდა, გამაგრდა, გაძლიერდა და დამოუკიდებლობის აქტში განხორციელდა“.

საქართველოს დამოუკიდებლობის დასასაბუთებლად ზემოთ-დასახელებული არგუმენტები სხვადასხვა პოლიტიკურ ძალთა მიერ სხვადასხვანაირად ფასდებოდა. თუ სოციალ-დემოკრატები პირველ რიგში ერთა თვითგამორკვევის რევოლუციურ უფლებას იშველიებდნენ, ეროვნულ დემოკრატებს, ტაქტიკური თვალსაზრისით, ეს მცდარად მიაჩნდათ, რადგანაც დამოუკიდებლობის აღიარება უნდა მიეღოთ იმ ქვეყნებისაგან, რომელთაც შეიძლება მრავალი სამფლობელო დაეკარგათ ამავე პრინციპის ძალით. ამიტომ, მათი აზრით, აქცენტი უნდა გადატანილიყო დამოუკიდებლობის აღდგენის ისტორიულ-სამართლებრივ უფლებაზე.

ჩვენი ქვეყნის სახელმწიფოებრივ რაობას კონსტიტუციის პირველი მუხლის პირველივე სიტყვები განსაზღვრავდა, რომელთა თანახმადაც საქართველო თავისუფალ და დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ ცხადდებოდა. ეს ნიშნავდა, რომ „საქართველო დამოუკიდებელია სხვეების მიმართ, თავისუფალია შინ და საერთაშორისო ურთიერთობაში“.⁷

ცხადი იყო ისიც, რომ დამოუკიდებლობის დაცვის საქმეში საქართველოს პირველ რიგში საკუთარი ძალისხმევისა და ეროვნული ენერჯის იმედი უნდა ჰქონოდა. სწორედ ამაზე მიუთითებდა პ.საყვარელიძე: „ჩვენ შინაური სახელმწიფოებრივი ძალების სიმტკიცეს და ორგანიზაციას უნდა დავემყაროთ, ჩვენვე ვიცნოთ და შევიგნოთ ჩვენი თავი და მთელს ჩვენს კოლექტიურ არსებაში გავაუქვდავოთ საქართველოს... დამოუკიდებლობა და თავისუფლება“.⁸

⁷ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.859, ფურც.34

⁸ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 24.I.1920

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მესვეურთა აზრით, საქართველოში უნდა დამკვიდრებულიყო სხვა ქვეყნებისათვის სანიმუშო დემოკრატიული წყობილება. ქართველ სოციალ-დემოკრატებს ამის განხორციელება თავის მოვალეობად და ერთ-ერთ უმთავრეს ამოცანად მიაჩნდათ. მაგრამ ერთია სურვილი და მეორე მისი განხორციელების პირობები. რამდენად იყო შესაძლებელი დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობა საქართველოს იმდროინდელ სოციალურ-ეკონომიკურ, კულტურულ და საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ პირობებში?

დემოკრატიზაცია არ უნდა იყოს მოწყვეტილი ქვეყნის კულტურულ-ისტორიულ პირობებს. საქართველოში კი არ იყო საპარლამენტო ტრადიციები, დემოკრატიული მმართველობისა და დემოკრატიის პირობებში პოლიტიკური ცხოვრების გამოცდილება.⁹

უნდა ითქვას, რომ აღნიშნული გარემოება კარგად ქონდათ შეგნებული საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის პოლიტიკურ მოღვაწეებს. დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ, თავის საპროგრამო მოხსენებაში „სოციალ-დემოკრატია და საქართველოს სახელმწიფოს ორგანიზაცია“ (1918 წ.) ნოე ჟორდანიამ დაწვრილებით განიხილა ეს პრობლემა. მისი აზრით, საქართველოში ყველა პირობა არსებობდა დემოკრატიული საზოგადოების ასაშენებლად. აღნიშნული დასკვნა ემყარებოდა საზოგადოებრივი ურთიერთობების, სოციალურ-კლასობრივ ძალთა განლაგების, ანუ „ფაქტიური კონსტიტუციის“ ანალიზს.

ნ.ჯორდანიას აზრით, საქართველო იმ ქვეყნების მდგომარეობაში იმყოფებოდა, რომელთაც შეძლეს დემოკრატიული რესპუბლიკის დაფუძნება მძლავრი ბურჟუაზიის ჩამოყალიბებამდე, რომელიც თავისი ბუნებით ვერ ითმენს ასეთ წყობილებას. სწორედ ამგვარ ისტორიულ ეტაპზე შეიქმნა დემოკრატიული რესპუბლიკები შვეიცარიასა და აშშ-ში. მომავალში, ნ.ჯორდანიას სიტყვებით, „საქართველოშიაც...

⁹ ნ.საქარელი ლათინური ამერიკის ქვეყნების პოლიტიკური წყობის დახასიათებისას აღნიშნავდა: „საერთოდ, უნდა ითქვას, რომ ვენეცუელაში ისე როგორც თითქმის სამხრეთ და ცენტრალურ ამერიკის ყველა რესპუბლიკაში დაწერილი კონსტიტუცია სჭობს რეალურ ურთიერთობას, რეალურ წყობილებას. ხალხს ისტორიულად არ აქვს სავსებით შესისხორციელებული დემოკრატია და დემოკრატიული კონსტიტუცია“ (ნ.საქარელი. სხვადასხვა ქვეყნის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება. ტფ., 1920, გვ.21).

განვითარდებოდა ძლიერი ბურჟუაზია, მაგრამ ის დაინახავს უკვე დამკვიდრებულ დემოკრატიულ რესპუბლიკას, რომლის ფარგლებში ის ვითარდებოდა და რომელსაც ის შეეისისხლხორცა“.¹⁰

დემოკრატიული წყობილების დამკვიდრების შესაძლებლობას ეხება კ.მიქელაძეც 1918 წელს გამოცემულ ნაშრომში საქართველოს მომავალი კონსტიტუციის შესახებ. იგი აღნიშნავდა, რომ საკითხის განხილვისას აუცილებლად უნდა გაეთვალისწინებინათ ხალხის მზადყოფნის დონე დემოკრატიული წყობილების მისაღებად. ამ აზრით, საქართველოს სინამდვილის გაანალიზებისას, აღნიშნავდა კ.მიქელაძე, „მის ცხოვრებაში ისეთს რამეს აღმოვაჩინეთ, რომ ის პირველ შეხედვით ანორმალური გვეჩვენება“. სახელდობრ, საქართველოს ეკონომიკური ჩამორჩენილობის მიუხედავად ჩვენი ქვეყნის პოლიტიკური ცხოვრება იმ გზით მიდიოდა, რაც ახასიათებდა „ეკონომიკურად და პოლიტიკურად მომწიფებულ სახელმწიფოებს“. მისი აზრით, ეს შედეგი იყო: ა)ხალხის ბუნებრივი ნიჭის, ბ)პოლიტიკური რევოლუციისა, რომელიც აჩქარებს „ხალხის შეხედულების და შეგნების შეცვლას“ და გ)სოციალ-დემოკრატიული პარტიის საქმიანობისა ხალხის შეგნებისა და პოლიტიკური სიფხიზლის გასადრმაველად“.¹¹

კ.მიქელაძე მიუთითებდა, რომ საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის გამოცხადება, ბოლშევიკური რუსეთისგან გამიჯვნა, ამავდროს იყო დემოკრატიული პრინციპების გამარჯვება XX ს. ბარბაროსობაზე. დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ „დემოკრატიულმა საქართველომ განახორციელა პოლიტიკურ ცხოვრებაში ისეთი პრინციპები სახელმწიფოს მართვა-გამგეობისა“, რომლებიც არსებობს „პოლიტიკურად ფრიად განვითარებულ ქვეყნებში“. დემოკრატიული ინსტიტუტების დამკვიდრების გარანტიად კი მიაჩნდა „ქართველი ხალხის პოლიტიკური სიმწიფე და „უნარი ადვილად იმის შეთვისებისა, რაც მის ცხოვრებას არც ერთ მხრივ აქამდე არ მიჰკარებია“.¹²

აღნიშნულ საკითხს ეხება ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიის ცნობილი წარმომადგენელი გ.გვაზავაც. იგი მიუთითებს, რომ ჩამორ-

¹⁰ ნ.ჟორდანია. სოციალ-დემოკრატია და საქართველოს სახელმწიფოს ორგანიზაცია. ტფ., 1919, გვ.19

¹¹ კ.მიქელაძე. დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია და პარლამენტის რესპუბლიკა. თბ., 1918, გვ.60-61

¹² იქვე, გვ.62

ჩენილ ხალხს შეუძლებელია „მოახვიოთ თავზე დემოკრატიული რესპუბლიკა“, რომ ამისათვის აუცილებელია ეროვნული განვითარების, კულტურის გარკვეული დონე. „მთავრობა და საზოგადოდ უფლებრივი წეს-წყობილება პირდაპირი შედეგია ეროვნული განვითარების, საზოგადო კულტურისა და შეგნების და არა პიროვნული სურვილისა და ფანტაზიების“.¹³

გ.გვაზავას დასკვნითაც „ერთადერთი პრინციპი, რომელზედაც უნდა იქმნეს აგებული ჩვენი სახელმწიფოებრივი ცხოვრება, არის დემოკრატიზმი“. მისი აზრით, ეს იყო საქართველოს ისტორიული განვითარების ლოგიკური შედეგი — „საქართველო არ არის ახლად დაბადებული ერი. მას თან მოაქვს ოცი საუკუნის კულტურა, სახელმწიფოებრივი შეგნება და იდეალები“, ამავდროს მას გააჩნია დემოკრატიული ტრადიციებიც — „თამარ მეფის დროს... ყოფილა დიდი პოლიტიკური მოძრაობაც საკონსტიტუციო წყობილების დასამყარებლად“. ხოლო მე-20 საუკუნის დამდეგის ქართველი ხალხის „პოლიტიკური აზრი და ეროვნული შეგნება“ მზად იყო დემოკრატიზმის პრინციპის საფუძველზე სახელმწიფოებრივი ცხოვრების მოსაწყობად, რომლის დროსაც „ყველა თავისუფალია და თანასწორი, ყველა თანაბრად ლებულობს მონაწილეობას სახელმწიფო საქმეების მართვა-გამგეობაში“.¹⁴

გ.გვაზავას აზრით, დემოკრატიული წყობილების დამკვიდრებას საქართველოში ხელს შეუწყობდა იმდროინდელი საერთაშორისო მდგომარეობაც. საქართველოსთვის საერთაშორისო ერთა ოჯახში შესასვლელად მხოლოდ ერთი გზა არსებობდა: მიღება და ცხოვრებაში გატარება იმავე პრინციპებისა, რომლებზედაც აგებულია სახელმწიფოებრივი ცხოვრება „სხვა მოწინავე ქვეყნებისა“.¹⁵

როგორც ვხედავთ, იმდროინდელი პოლიტიკური მოღვაწეების აზრით, საქართველოში არსებობდა დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობისათვის საჭირო პირობები. აღსანიშნავია ისიც, რომ იმ პერიოდში დემოკრატიული ინსტიტუტების მშენებლობის გზაზე სხვა სახის საფრთხეც არსებობდა, რომელიც მემარცხენე-რადიკალური ძალებისაგან მომდინარეობდა. საქართველოს იმდროინდელი მმართვე-

¹³ გ.გვაზავა. ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა. ტფ., 1920, გვ.1

¹⁴ გ.გვაზავა. ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა. ტფ., 1920 გვ.6

¹⁵ იქვე, გვ.X

ლი პარტია, თავისი პარტიული დოქტრინიდან გამომდინარე, აკრიტიკებდა „ბურჟუაზიული დემოკრატიის შეზღუდულობას“, მაგრამ ამავე დროს, ბოლშევიკებისაგან განსხვავებით არ უარყოფდა დემოკრატიულ ინსტიტუტებსა და ფასეულობებს. პირიქით, „დემოკრატიული რესპუბლიკისა და მისი პარლამენტარიზმის“ დაცვა მიიჩნდათ ერთადერთ გზად სოციალისტური მიზნების მისაღწევად. ამასთან, კარგად ესმოდათ თავისი საპროგრამო მიზნების „დეკრეტებით შემოღების“ და სწრაფად განხორციელების შეუძლებლობა. ნ.ჟორდანიას განცხადებით, ახლად შექმნილი ქართული სახელმწიფო, მიუხედავად სოციალ-დემოკრატიის ხელისუფლების სათავეში ყოფნისა, დარჩებოდა „ბურჟუაზიული საზოგადოების ფარგლებში“, მაგრამ სოციალ-დემოკრატიას ყოველი ღონე უნდა ეხმარა იმისათვის, რომ აშენებულყო „ისეთი სახელმწიფო, რომელიც რაც შეიძლება მეტს იმოქმედებს ღარიბ კლასების ინტერესებისათვის“.¹⁶

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მესვეურები თვლიდნენ, რომ პოლიტიკური დემოკრატია თანდათანობით უნდა შეესებულებოდა „სოციალური დემოკრატიით“, რომლისთვისაც მთავარია მოქალაქეთა სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები. ამასთან დაკავშირებით ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ დროთა განმავლობაში შეიცვალა წარმოდგენა იმის თაობაზე, თუ რა არის სოციალისტური. ბევრი რამ, რასაც სოციალისტურად მიიჩნევდნენ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მესვეურები, დღეს ადამიანის განუყოფელ უფლებებად ითვლება და ზოგადი სახით შესულია ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციაში. დღეს მათზე უარს ვერ იტყვის ვერცერთი დემოკრატიული სახელმწიფო.

1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავებაზე მუშაობდა საქართველოს ეროვნული საბჭოს (საქართველოს პარლამენტის) საკონსტიტუციო კომისია (1918 წ. 6 ივნისი — 1919 წ. 8 მარტი) და დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისია (1919 წ. 18 მარტი — 1921 წლის 21 თებერვალი). შეიძლება დავასახელოთ ის პიროვნებებიც, რომელთაც მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანეს კონსტიტუციის შემუშავებაში: ნოე ჟორდანია, პავლე საყვარელიძე, სერგი ჭავჭავაძე, სამსონ დადიანი, კონსტანტინე ჭავჭავაძე, გიორგი გვაზავა, მიხეილ რუ-

¹⁶ ნ.ჟორდანია. სოციალ-დემოკრატია და საქართველოს სახელმწიფოს ორგანიზაცია. ტფ., 1919, გვ.6

სია, ლევან ნათაძე, იოსებ ბარათაშვილი, აკაკი ჩხენკელი, გიორგი ნა-
ნეიშვილი და სხვები.

ორივე საკონსტიტუციო კომისია პარტიული პრინციპით იყო
დაკომპლექტებული და, საქართველოს იმდროინდელი პოლიტიკურ
ძალთა თანაფარდობიდან გამომდინარე, მასში სოციალ-დემოკრატები
დომინირებდნენ. საქართველო პირველი ქვეყანა აღმოჩნდა მსოფლი-
ოში, სადაც ხელისუფლების სათავეში სოციალ-დემოკრატიული პარ-
ტია მოვიდა. ამიტომ ქართველი სოციალ-დემოკრატები თავიანთ მი-
სიად მიიჩნევდნენ მთელი მსოფლიოსათვის ეჩვენებინათ, თუ როგორი
უნდა ყოფილიყო სანიმუშო დემოკრატიული საზოგადოება, რომელიც
ერთი მხრივ დაძლევდა „ბურჟუაზიული დემოკრატიის“ შეზღუდუ-
ლობას“ და, მეორე მხრივ, გაემიჯნებოდა ბოლშევიკების ანტიდემოკ-
რატიულ ექსტრემიზმს, რომელთაც ხალხის მმართველობის სახელით
ტოტალიტარულ სახელმწიფოს ჩაუყარეს საფუძველი.

1921 წლის კონსტიტუციაში აისახა საქართველოს დემოკრა-
ტიული რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივი ცხოვრების პრაქტიკა, ეპო-
ქის მისწრაფებები და შეხედულებები. მას შემდეგ განვლილმა რვა
ათეულმა წელმა ბევრ იმდროინდელ კითხვას გასცა პასუხი, მნიშვნე-
ლოვნად შეიცვალა ქართული საზოგადოებაც, მაგრამ 1921 წლის
კონსტიტუციის ფუძემდებელთა თვალსაზრისის გადმოცემისას ჩვენ
მიუღებლად მიგვაჩნია რაიმეს შელამაზება ან შესწორება, იმისდა მი-
ხედვით, თუ, „რა მოგვეწონება“ დღეს. საქართველოს დემოკრატიულმა
რესპუბლიკამ, მიუხედავად თავისი ხანმოკლე არსებობისა, მძლავრი
ზეგავლენა მოახდინა ქართველი ხალხის ცნობიერებაზე. 1918-1921
წლებში საფუძველი ჩაეყარა იმ ტრადიციას, რასაც ემყარება
თანამედროვე საქართველო დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ.

თავი I დემოკრატიული რესპუბლიკის კონცეფცია

1. ხალხის სუვერენიტეტი

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლებისათვის უდავო იყო, რომ ჭეშმარიტი პოლიტიკური დემოკრატიის საფუძველს ხალხის სუვერენიტეტი ქმნის, როდესაც „ყოველი უფლობის ანუ ხელმწიფების წყარო ხალხია“, როცა „ყოველი ძალაუფლება ხალხიდან მომდინარეობს“ და „ყველა დიდ სახელმწიფოებრივ საკითხში უკანასკნელი გადამწყვეტი ხმა ეკუთვნის ხალხს“.¹⁷

ძირითადი პრინციპი, რომლის განხორციელებასაც ცდილობდნენ 1921 წლის კონსტიტუციაში, ხალხის მმართველობის დამყარება იყო. როგორც აღნიშნავდა ი.ბარათაშვილი, „ყოველი ორგანო სახელმწიფოსი უნდა მოქმედებდეს თანახმად ხალხის ნებისყოფისა“.¹⁸ ეს იყო მიჩნეული დემოკრატიული სახელმწიფოს უმთავრეს თვისებად.

ხელმწიფება ეკუთვნის მთელ ერს

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 52-ე მუხლი მიუთითებდა, რომ „ხელმწიფება ეკუთვნის მთელს ერს“, სუვერენია ხალხი. ამასთან დაკავშირებით, კონსტიტუციის მე-4 თავისთვის დაწერილ კომენტარში აღნიშნული იყო: „დემოკრატიაში ხალხს უჭირავს უპირველესი ადგილი. ადგილობრივად ხალხი დემოკრატიაში არის უპირველესი წყარო ყოველგვარ ხელისუფლებისა. ხალხის ნება არის აბსოლუტი. არ არსებობს სახელმწიფოში ნება, რომელიც იდგეს ხალხის ნებაზე მაღლა... ხალხი სუვერენია, როგორც მონარქი მონარქიულ სახელმწიფოში. მისი ხელისუფლება არ ისაზღვრება გარედან. თავის ნებას ის თვით ზღუდავს. თვით ხალხი იძლევა იმ საზღვრებს, რომელშიდაც უნდა გაიშალოს და იბატონოს მისმა ნებამ. ხალხი ცდილობს ისე როგორც ნაცია, მიიღოს სახელმწიფოებრივი კოსმოსის ფორმა. ყველაფერში და ყველაგან მისი ნება სჭარბობს. იგი ყველაფერს იმონავებს. მის წინაშე ყველაფერი ქედს იხრის. ეს არის უდი-

¹⁷ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1.II.1920

¹⁸ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.859, ფურც.289

დესი რეზერვუარი, რომლიდანაც გამომდინარეობს ყველა, სახელმწიფოში მოქმედი ძალები. ხალხი არის უმთავრესი ენერჯია, რომელსაც მოყავს მოძრაობაში მთელი სახელმწიფოს მექანიზმი“.¹⁹

განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობოდა იმას, რომ ხალხის სუვერენობის აღიარება მხოლოდ დეკლარაციული არ ყოფილიყო და რიგით მოქალაქეებს ნამდვილად მიეღოთ მონაწილეობა სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებაში.

„უმეშვეო დემოკრატიის“ შეუძლებლობა

სოციალისტებისათვის, რომლებიც დომინირებდნენ იმდროინდელ პოლიტიკურ სპექტრში, იდეალი იყო „უმეშვეო დემოკრატია“, ანუ ხალხის ნამდვილი პირდაპირი მმართველობის განხორციელება. მაგრამ ასეთი რამ „მთელ დედამიწის ზურგზე“ მხოლოდ „რამოდენიმე პაწაწკინტელა დემოკრატიულ ნახევრადსუვერენულ სახელმწიფოში“ არსებობდა.²⁰ კერძოდ, შვეიცარიის ზოგიერთ კანტონში (ურბი, შვიცი, უნტერვანდენი), სადაც განსაზღვრულ დროს მოქალაქეები იკრიბებოდნენ, იღებდნენ კანონებს, დადგენილებებს, ირჩევდნენ მოხლეებს და სხვა.

მიუხედავად ასეთი მმართველობისადმი სიმპათიისა, არც სოციალ-დემოკრატები და არც სოციალ-ფედერალისტები არ მოითხოვდნენ რუსოს „უმეშვეო მართვა-გამგეობის“ პრაქტიკულად განხორციელებას საქართველოში. რადგანაც, როგორც ი.ბარათაშვილი აღნიშნავდა, „საქართველოს ტერიტორიას ვერ დავანაწილებთ და ამისთანა მართვა-გამგეობის შემოღება შეუძლებელი ხდება“.²¹

მაშასადამე, 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლებისათვის ცხადი იყო თანამედროვე სახელმწიფოს პირობებში „უმეშვეო დემოკრატიის“ განხორციელების შეუძლებლობა. „იდეალური და ნამდვილად დემოკრატიული იქნებოდა, — აღნიშნულია საკონსტიტუციო კომისიის მიერ კონსტიტუციის პროექტისათვის შემუშავებულ კომენტარში, — რომ მთელი ხალხი პირდაპირი კენჭისყრით იღებდეს ან უარყოფდეს ყოველ კანონს. მაგრამ თანამედროვე სახელმწიფოში ტე-

¹⁹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც.58

²⁰ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1.11.1920

²¹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.859, ფურც.291

რიტორიკულ სიფართოვისა და მცხოვრებთა სიმრავლის გამო ამ ფორმით ხალხის მონაწილეობა კანონმდებლობაში არ ხდება“.²²

წარმომადგენლობითი დემოკრატია

ხალხის სუვერენობის უზრუნველსაყოფად რჩებოდა ერთადერთი გზა — მიეღოთ თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს პრაქტიკა, როდესაც „საკანონმდებლო ფუნქციების შესრულებას ხალხი ანდობს საერთოდ თავის არჩეულ წარმომადგენლებს, ხოლო თვითონ კმაყოფილდება ზოგიერთ კანონების მიღებაში მონაწილეობით“.²³

ამ შემთხვევაში ხალხი თავის სუვერენობას განახორციელებდა:

- წარმომადგენლების არჩევით;
- საკანონმდებლო ინიციატივით;
- რეფერენდუმის მეშვეობით.

სწორედ რეფერენდუმისა და ინიციატივის გამოყენების შედეგად „წარმომადგენლობითი დემოკრატია ძალიან შეზღუდულია პირდაპირი დემოკრატიის ჩარევით“.²⁴

1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით საკანონმდებლო ორგანოს — პარლამენტს — ხალხის სუვერენობა ეკუთვნის მხოლოდ კონსტიტუციის ფარგლებში, რომლის გარეშეც მას არ შეეძლო მოქმედება: „რაც კონსტიტუციით პარლამენტს არა აქვს გადაცემული, ის ხალხს აქვს დარჩენილი; კონსტიტუცია და თვით ხალხი პარლამენტზე მაღლა დგას“.²⁵ ამავე დროს პარლამენტის სუვერენობა ნიშნავდა იმას, რომ სუვერენობა არ ეკუთვნოდა აღმასრულებელ ორგანოს ან სასამართლოს. გარდა კონსტიტუციისა, სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტების მოქმედებას საზღვრავდა პარლამენტი. ამრიგად, 1921 წლის კონსტიტუციის თანახმად, „სუვერენის სახელი ეკუთვნის ერს და შემდეგ შეზღუდული სახით — პარლამენტს. მეტს არავის“.²⁶

²² სკსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც.58

²³ იქვე

²⁴ იქვე

²⁵ იქვე, ფურც.54

²⁶ იქვე

საკანონმდებლო ინიციატივა და რეფერენდუმი

ხალხის ხელისუფლება რეალურად უნდა განხორციელებულიყო საკანონმდებლო ინიციატივისა და რეფერენდუმის მეშვეობით. მათ განიხილავდნენ როგორც ხალხის პირდაპირი მმართველობის ელემენტებს.²⁷

რეფერენდუმის შემოღების მოწინააღმდეგენი მიუთითებდნენ მისთვის დამახასიათებელ რამდენიმე ნაკლზე:

— რეფერენდუმი არ გამოხატავს ხალხის ნამდვილ ნებას;

— რეფერენდუმი კონსერვატიული დაწესებულებაა. სხვათა გამოცდილებამ აჩვენა, რომ მრავალი წარდგენილი კანონპროექტიდან ხალხმა მოიწონა მხოლოდ რამდენიმე და ისიც ყველაზე უფრო ცუდი და კონსერვატიული;

— რეფერენდუმის დროს ფართო ხასიათს ღებულობს აბსენტიზმი. იყო შემთხვევები, როდესაც პროექტი სულ რამდენიმე ხმის უმრავლესობით გავიდა;

— რეფერენდუმისა და საკანონმდებლო ინიციატივის დროს ფართო შესაძლებლობები იქმნება დემაგოგიისა და პოლიტიკური ავანტურიზმისათვის.

საკონსტიტუციო კომისია, თავის მხრივ, რეფერენდუმისა და საკანონმდებლო ინიციატივის თაობაზე კონსტიტუციის პროექტში შესაბამისი მუხლის შეტანის დროს, პირველ რიგში ითვალისწინებდა მის დადებით მხარეებს:

— რეფერენდუმი და საკანონმდებლო ინიციატივა არის ხალხის ფართო ფენების პოლიტიკურ ცხოვრებაში ჩაბმის საშუალება;

— რეფერენდუმი და საკანონმდებლო ინიციატივა არის ხალხის პოლიტიკური აღზრდის სკოლა, ზრდის ხალხის დაინტერესებას სახელმწიფოთი და სახელმწიფოებრივი ცხოვრებით. ხელს უწყობს ხალხში სახელმწიფოებრივი იდეოლოგიის გავრცელებას;

— რეფერენდუმის მეშვეობით საზოგადოებრივი აზრი დიდ გავლენას ახდენს კანონმდებლობაზე.

კონსტიტუციის მიხედვით, 30 ათასი ამომრჩევლის წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე, პარლამენტი ვალდებული იყო ახლადმიღებული კანონი სარეფერენდუმოდ წარედგინა ხალხისთვის,

²⁷ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც.59

ე.ი. მკვიდრდებოდა ე.წ. ფაკულტატური რეფერენდუმი. ამ სახის რეფერენდუმი საქართველოში ადვილად ჩასატარებლად მიაჩნდათ ქვეყნის ტერიტორიული და მოსახლეობის რიცხოვრივი სიმცირის გამო. გარდა ამისა, კომისიის აზრით, რეფერენდუმის წინ პარტიებს შორის გამართული დისკუსია შეამცირებდა ხალხის შეცდომაში შეყვანის, მცდარი არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობას.

უფლებრივი სახელმწიფო

ერთ-ერთი უმთავრესი იდეალი, რომლის მიღწევასაც ცდილობდნენ 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლები, სამართლებრივი სახელმწიფოს, ანუ იმდროინდელი ტერმინოლოგიით, „უფლებრივი სახელმწიფოს“ ჩამოყალიბება იყო. ხაზგასმით აღინიშნებოდა, რომ დემოკრატიულ ქვეყანაში კანონი გამოხატავს ხალხის ნება-სურვილს, რომელსაც „უსიტყვოდ უნდა დაემორჩილოს ყველა, იქნება ეს უბრალო მოქალაქე, თუ მთავრობის წარმომადგენელი ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო“.²⁸

უფლებრივი სახელმწიფო გაგებული იყო როგორც კანონის უზენაესობა, როგორც მოქალაქეთა უფლებების განუხრელი დაცვა. ს.დადიანი აღნიშნავდა, რომ უფლებრივი სახელმწიფო ეწოდება ისეთ სისტემას, „სადაც არც ერთი ხელისუფლება კანონზე მაღლა არ სდგას“ და „მხოლოდ უფლებრივს სახელმწიფოშია აღმასრულებელი ხელისუფლება დაქვემდებარებული კანონმდებელს ხელისუფლებას და მხოლოდ იმ წესწყობილებას შეგვიძლია დავარქვათ უფლებრივი, სადაც ეს ასეა“, სასამართლო კი მოწოდებულია „დარაჯათ უდგეს ამ უფლებრიობას“.²⁹

განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭებოდა კონსტიტუციის უზენაესობის უზრუნველყოფას. იკრძალებოდა „კონსტიტუციის დებულებების და მათი დედა აზრის“ საწინააღმდეგო კანონის, დეკრეტის, ბრძანების ან განკარგულების გამოცემა. სახელმწიფოს ყველა ხელისუფლების განუხრელ მოვალეობად ცხადდებოდა კონსტიტუციის მოთხოვნების შესრულება და მისი პრინციპების გატარება კანონმდებლობასა და მართვა-გამგეობაში. პ.საყვარელიძე აღნიშნავდა:

²⁸ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.1385, ფურც.249

²⁹ „სახალხო საქმე“, 5.XI.1920

„ყველა მორიდებით უნდა ეპყრობოდეს კონსტიტუციას, ყველას უნდა ქონდეს შიში მისი დარღვევისათვის დასჯისა... აქ ხალხის გარანტიაა, ხალხი გაიგებს, რომ მის ბატონობას ხელს ვერავინ ახლებს“.³⁰

1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლები უარყოფდნენ ხელისუფლებათა დანაწილების თეორიას, რადგანაც ეს პარლამენტის როლის თავისებურ დაკნინებად მიაჩნდათ. ს.დადიანი აღნიშნავდა, რომ 1921 წლის კონსტიტუცია არ მიჰყვებოდა მონტესკიეს თეორიას, რომელიც გულისხმობს „უფლებათა გაყოფას საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სამოსამართლო ხელისუფლებათა მატარებელ ორგანოთა შორის“.³¹ მისი სიტყვებით, აღმასრულებელი ხელისუფლების სრული გათიშვა საკანონმდებლო ხელისუფლებისაგან არც შესაძლებელი იყო და არც სასურველი. პირიქით, „უფლებრივს სახელმწიფოში აღმასრულებელი ხელისუფლებაც დიდს როლს თამაშობს კანონმდებლობაში, მაგრამ მთავარი და აუცილებელი ის არის, რომ იგი დაქვემდებარებული ჰყავდეს კანონმდებელს ხელისუფლებას, ე.ი. რომ იგი კანონს ზევით არ იდგეს“.³²

ს.დადიანი მიუთითებდა, რომ შესაძლებელია არა ხელისუფლებათა დაყოფა, არამედ „განცალკევება“. ეს განხორციელებულია იქ, სადაც „აღმასრულებელი ხელისუფლება ექვემდებარება საკანონმდებლოს“ და სადაც „არსებობს პარლამენტის უფლება კაბინეტისადმი უნდობლობის გამოცხადებისა“. ამავე დროს „განცალკევება“ თხოულობს, რომ „მმართველობითი და სასამართლო ხელისუფლება ექვემდებარებოდეს საკანონმდებლოს“.³³

საქართველოში სამართლებრივი სახელმწიფოს დამკვიდრების აუცილებლობის დასაბუთებისას ერთი საყურადღებო მოსაზრებაც მოჰყავდათ. კერძოდ, აღინიშნებოდა, რომ „უფლების გაცრეცის და გასრესის ექსპერიმენტების“ ატანა მხოლოდ დიდ სახელმწიფოებს შეუძლიათ. საქართველოსთვის კი ასეთი რამ დამღუპველი იქნებოდა. „ჩვენ როგორც პატარა ერმა უნდა ვიაროთ საისტორიო-საკაცობრიო მიზნისაკენ ძლიერ ფრთხილად და ნაკლები დაბრკოლების ხაზით“. აუცილებელია „შინაგანი უაღრესად მოხერხებული და მიზანშეწონი-

³⁰ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, ფურც.230

³¹ „სახალხო საქმე“, 16.X.1920

³² „სახალხო საქმე“, 30.X.1920

³³ „სახალხო საქმე“, 16.X.1920

ლი კომბინაციებით“ ძალთა მაქსიმალური ეკონომია. ეს იქნება პატარა ძალებით დიდი მიზნების მიღწევის ურაციონალესი საშუალება. ძალთა ასეთი ეკონომია კი შესაძლებელია „მხოლოდ ჭეშმარიტი უფლებრივობის განმტკიცებისას, რაც საშუალებას მისცემს ინდივიდუალურ შემოქმედებას ფრთა გაშალოს“.³⁴

2. დემოკრატიული რესპუბლიკის ქართული მოდელი

„კონსტიტუციის ხერხემალი“

1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტით საქართველოს სახელმწიფოებრივ ფორმად არჩეული იქნა დემოკრატიული რესპუბლიკა, როგორც „ერთადერთი ნამდვილი და მაღალი ფორმა ხალხური მმართველობის, შეთანხმებული ხალხის ინტერესებთან და მის ცხოველყოფელ სახელმწიფოებრივ ნებისყოფასთან“.³⁵

კონსტიტუციაში უკვე კონკრეტულად უნდა განსაზღვრულიყო, თუ რა სახეს მიიღებდა იგი. პ.საყვარელიძე აღნიშნავდა: „ეს კითხვა ჩვენი სახელმწიფოებრივი წეს-წყობილების ძირითადი კითხვაა. ეს არის აგრეთვე ღერძი მთელი კონსტიტუციის“, ესაა „კონსტიტუციის ხერხემალი, მთავარი ჩონჩხი, რომელზედაც ბუნებრივად დამყარებულია მთელი შენობა, მისი ყველა მნიშვნელოვანი და არამნიშვნელოვანი ნაწილები“. სწორედ „ამ კითხვის გადაჭრაზეა დამოკიდებული კონსტიტუციის ხასიათი, ბუნება და მიმართულება“.³⁶

რესპუბლიკა: დემოკრატიული თუ საპარლამენტო

ამ საკითხთან დაკავშირებით იმდროინდელი მმართველი პარტიის პოზიცია მკაფიოდ იყო ჩამოყალიბებული ნ.ჟორდანიას ნაშრომში „სოციალ-დემოკრატია და საქართველოს სახელმწიფოს ორგანიზაცია“ (1918 წელი). ნ.ჟორდანიას დემოკრატიულ რესპუბლიკას უბი-

³⁴ „შრომა“, 2.II.1921

³⁵ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 13.II.1920

³⁶ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1.II.1920

რისპირებდა საპარლამენტო რესპუბლიკას, რომელიც ბურჟუაზიის პოლიტიკური ბატონობის განსახიერებად მიაჩნდა. მისი აზრით, საპარლამენტო რეჟიმისათვის დამახასიათებელი იყო ცენტრალური ხელისუფლების უსაზღვრო გაძლიერება, მთელი ძალაუფლების თავმოყრა პარლამენტის ხელში. ნ.ჟორდანიას სიტყვით, პარლამენტური მმართველობა არ უშვებს ხალხის პოლიტიკურ მმართველობას. ხალხი მხოლოდ ირჩევს პარლამენტარებს და არავითარ მონაწილეობას მმართველობაში არ ღებულობს.

ნ.ჟორდანიას დახასიათებით, პარლამენტური რესპუბლიკისგან პრინციპულად განსხვავდება დემოკრატიული რესპუბლიკა, რომელსაც საფუძვლად უდევს ხალხის პოლიტიკური თვითმმართველობის პრინციპი. აქ ხელისუფლება განაწილებულია ცენტრსა და პერიფერიებს შორის, ხელისუფლების დიდი ნაწილი უშუალოდ ხალხის ხელში რჩება, რომელსაც ამ ხელისუფლების გამოვლენის საშუალება აქვს ცენტრისგან დამოუკიდებელი ორგანოების მეშვეობით. ხალხი უშუალო მონაწილეობას ღებულობს მართვაში. ხელისუფლების ასეთი განაწილების დროს ცენტრალური ხელისუფლება აღარ უპირისპირდება ხალხს და გადაიქცევა სახალხო ხელისუფლებად.

ჟორდანიას აზრით, საქართველოს მომავალი საკანონმდებლო ორგანო ერთპალატიანი უნდა ყოფილიყო. ამ ორგანოს უზენაესობა შეიზღუდებოდა კონსტიტუციით და სახალხო რეფერენდუმით. ის ხაზგასმით აღნიშნავდა რეფერენდუმის მნიშვნელობას ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში — რეფერენდუმი აერთიანებს ხალხს სახელმწიფოს მასშტაბით, გადააქცევს მას შეგნებულ პოლიტიკურ დემოკრატიად. ამავე დროს, ერთპალატიანი სისტემის დროს რეფერენდუმს დაეკისრებოდა კონტროლის ფუნქციაც, თავიდან იქნებოდა აცილებული ნაჩქარევი და მოუფიქრებელი ნაბიჯები კანონმდებლობის სფეროში.

შვეიცარიის გამოცდილებაზე დაყრდნობით, ჟორდანია აღნიშნავდა, რომ რეფერენდუმის დროს ხალხმა შეიძლება უარყოს პროგრესული კანონები (ჩამორჩენილობის ან საკითხის სირთულის გამო). ამიტომ, მისი აზრით, მხოლოდ ზოგიერთ ძირითად საკითხზე გამოცემული კანონები უნდა ექვემდებარებოდეს რეფერენდუმს.

ნ.ჟორდანიას, მთლიანობაში, დემოკრატიული რესპუბლიკის არც ერთი ტიპი არ მიაჩნდა მოსაწონად საქართველოსთვის, რადგანაც „ისეთი კონსტიტუცია უნდა შევქმნათ, რომელიც ჩვენი ხალხის ცხოვრებას შეეგუება. პირდაპირ სხვის ტანზე გამოჭრილი ტანისამო-

სი არ გამოგვადგება“.³⁷ ნ.ჟორდანიას მანც, უპირატესობას ანიჭებდა „შვეიცარიულ სისტემას“ გარკვეული შესწორებებით. კერძოდ, მას შეუძლებლად და საზიანოდ მიაჩნდა იმდროინდელ პირობებში რეფერენდუმის ინსტიტუტის ფართოდ დამკვიდრება რადგანაც, მისი აზრით, ხალხი ამით გონივრულად ვერ ისარგებლებდა, „ხოლო სხვადასხვა პოლიტიკური ავანტიურისტები მას გამოიყენებენ თავის სასარგებლოდ“. საქართველოსათვის მისაღებად ნ.ჟორდანიას მიაჩნდა „საშუალო ტიპი პარლამენტარულ და პირდაპირ დემოკრატიას შორის“, უნდა განხორციელებულიყო მათი დადებითი ელემენტების შეერთება. საკანონმდებლო ხელისუფლებას მთლიანად უნდა ემორჩილებოდეს აღმასრულებელი ხელისუფლება. ნ.ჟორდანიას აზრით, ეს უკანასკნელი უნდა შესუსტებულიყო, „რომ გადამწყვეტი პოლიტიკური ხასიათი არ მიიღოს და პოლიტიკურ სახელმწიფოებრივ ცხოვრების გამწვავების და კრიზისების ღერძად არ გახდეს“.³⁸

ნ.ჟორდანიას პოზიცია არსებითად გაიზიარა გ.გვაზავამ, რომელმაც გადაჭრით გაილაშქრა „რეფერენდუმის შემოღების“ წინააღმდეგ და საჭიროდ სცნო „პარლამენტარულ და შვეიცარულ სისტემათა“ შეერთება. მისი აზრით, მხოლოდ ამ გზით იქნებოდა შესაძლებელი „ჩვენი ცხოვრების შესაფერისი კონსტიტუციური წყობილება“ დაემკვიდრებინათ. მან მთავარ საკითხად მიიჩნია მტკიცე მთავრობის ჩამოყალიბება, რომელიც „არ უნდა იყოს დამოკიდებული ყოველთვის პარლამენტარულ ბრძოლის მომენტებისაგან“.

ნ.ჟორდანიასა და გ.გვაზავას საპირისპიროდ, პ.საყვარელიძე იცავდა რეფერენდუმის საჭიროებას, განსაკუთრებით საკონსტიტუციო საკითხებში. ზოგიერთ საკითხზე რეფერენდუმის შემოღებას მხარს უჭერდა რ.არსენიძეც. ნ.ჟორდანიამ კიდევ ერთხელ მიუთითა, რომ „რეფერენდუმი ჩვენი ცხოვრებისათვის შეუფერებელია“, ამასთან, მისი აზრით, კონსტიტუციის ხშირი გადასინჯვაც არ იყო სასურველი. რეფერენდუმი კი სწორედ ამის შესაძლებლობას ქმნიდა. ჟორდანიას სიტყვით, კონსტიტუციის გადასინჯვა ძნელი უნდა ყოფილიყო და ეს უნდა გაეკეთებინა თვითონ პარლამენტს — ხმათა რთული უმეტესობით — ორი მესამედით.

³⁷ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.191. ფურც.137

³⁸ იქვე

რ. არსენიძემ საქართველოსთვის უვარგისად მიიჩნია „ამერიკული სისტემა“ და ასევე მხარი დაუჭირა „საშუალო ტიპს“ ფრანგულსა და შვეიცარიულს შორის. მან ამავე დროს ყურადღება გაამახვილა დემოკრატიის ისეთ დამახასიათებელ ნიშანზე, როგორცაა „ადგილობრივი საკითხების გადაჭრა ხალხის მიერ“ და აღნიშნა, რომ „ცენტრალური აღმასრულებელი უფლება შესუსტებული იქნება მოხელეთა არჩევნებით ადგილობრივ“.

საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის ს. ჯაფარიძის განცხადებით, რომელიც ითვალისწინებდა გამოთქმულ მოსაზრებებს, დამოუკიდებლობის აქტში გამოცხადებულ დემოკრატიულ რესპუბლიკას შემდეგი სახე უნდა მიეღო: „შერეულ ტიპის ფრანგულ და შვეიცარიულ სისტემათა შორის. მიახლოება უნდა იყოს უფრო შვეიცარიულ ტიპისკენ. ერთპალატიანი პარლამენტი, პრეზიდენტი განსაკუთრებული უფლებებით არა. არა პოლიტიკური, არამედ საქმიანი სამინისტრო. უნდა აასრულოს სამინისტრომ ის, რასაც დაადგენს პარლამენტი. აღმასრულებელი უფლება იზღუდება ადგილობრივ თვითმმართველობათა უფლების გაფართოებით. დანაშაულობის დროს თუ არ გადადგება სამინისტრო, ცხადია, მიეცემა სამართალში“.³⁹

აღნიშნული საკითხის განხილვა მიმდინარეობდა 1918 წლის ივნისში. იმ დროს ჩამოყალიბებული შერეული ტიპის დემოკრატიული რესპუბლიკის კონცეფცია საფუძვლად დაედო საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციას.

ყველაზე დემოკრატიული სახელმწიფო

1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, საქართველო უნდა ყოფილიყო ერთ-ერთი ყველაზე უფრო დემოკრატიული სახელმწიფო მთელს მსოფლიოში. საქართველოს ეროვნული საბჭოს მიერ საკონსტიტუციო კომისიის შექმნასთან დაკავშირებით გაზეთი „ერთობა“ წერდა: „უეჭველია... ჩვენი კონსტიტუცია სანიმუშო და მისაბაძი გახდება ყველა ქვეყნის დემოკრატიულ სახელმწიფოსათვის“.⁴⁰

დემოკრატიული რესპუბლიკის ზემოთაღნიშნული გაგებიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო კომისიის წევრები აკრიტიკებდნენ იმ

³⁹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.191. ფურც.138

⁴⁰ „ერთობა“, 7.VII.1918

პერიოდში ევროპის რიგ ქვეყნებში მიღებულ კონსტიტუციებს. მაგალითად, ი.ბარათაშვილი ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციასთან დაკავშირებით აღნიშნავდა: „თუმცა იმათ კონსტიტუციაში სწერია, რომ ეს არის დემოკრატიული, მაგრამ რომ განვიხილოთ მათი კონსტიტუცია, ვხედავთ, რომ ეს ასე არ არის, იმიტომ რომ ეს ძალაუფლება არ არის განაწილებული ხალხსა და პარლამენტს შორის. იქ არის ორპალატიანი სისტემა, ვხედავთ, რომ განსაკუთრებული უფლებებით აღჭურვილია პრეზიდენტი, ვხედავთ რომ მთელი შემადგენლობა პარლამენტისა სხვა არის და არა დემოკრატიული ნაწილი“.⁴¹

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლებისათვის უდავოდ იყო მიჩნეული, რომ საქართველოსთვის უნდა შეემუშავებინათ უაღრესად დემოკრატიული, ამ მხრივ სხვებისთვის სანიმუშო კონსტიტუცია. ამასთან დაკავშირებით რ.არსენიძე დამფუძნებელი კრების 1920 წლის 17 დეკემბრის სხდომაზე აღნიშნავდა: საქართველოს კონსტიტუცია აღიარებს არა უბრალოდ ერის უზენაესობას, როგორც ყველა დემოკრატიული კონსტიტუცია, არამედ „თვით ორგანიზაცია ამ უზენაესობის განხორციელებისა არის უაღრესად დემოკრატიული ისე, როგორც არ არის არც ერთ ევროპულ კონსტიტუციაში“. კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, საქართველოს დემოკრატიული წყობილების ასეთ თავისებურებას განსაზღვრავდა სამი ძირითადი მომენტი:

- აღმასრულებელი ხელისუფლების მოწყობა;
- საკანონმდებლო ორგანოს ფუნქციების სიფართოვე და ხასიათი;
- ურთიერთობა ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის.

დემოკრატიული რესპუბლიკების მოდელის ანალიზი

საქართველოსათვის მიუღებლად მიიჩნიეს იმ დროს არსებული დემოკრატიული რესპუბლიკის სამივე ძირითადი ტიპი, ცალკე აღებული: შვეიცარიული უშუალო დემოკრატია, ამერიკული „ხელმწიფებაგანაწილებული“ დემოკრატია, ფრანგული ტიპის საპარლამენტო დემოკრატია.

⁴¹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.859, ფურც.291-292

როგორც ითქვა, 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლები-სათვის იდეალი იყო უშუალო დემოკრატია, მაგრამ ამავე დროს ეს-მოდათ, რომ საქართველოს პირობებში ეს განუხორციელებელი იყო. ასევე მიუღებლად მიიჩნიეს შვეიცარიისათვის დამახასიათებელი ე.წ. საქმიანი, „უპასუხისმგებლო“ მთავრობა, რომელიც არ შეესაბამებოდა საქართველოში იმ დროს დამკვიდრებულ პრაქტიკას. „შვეიცარიული სისტემიდან“ აიღეს უშუალო დემოკრატიის ისეთი ინსტიტუტები, როგორცაა სახალხო რეფერენდუმი და საკანონმდებლო ინიციატივა.⁴²

რაც შეეხება ამერიკულ „ხელმწიფება-განაწევრებულ დემოკრატიას“, ის საკონსტიტუციო კომისიის აზრით, ყველაზე უფრო მიუღებელი იყო საქართველოსთვის, „ვიდრე სხვა დემოკრატიული კონსტიტუცია“. პ.საყვარელიძის განცხადებით, ამერიკული სისტემა სრულიად განსხვავდებოდა საქართველოს საკონსტიტუციო პრაქტიკისაგან. „ჩვენ მივეჩვიეთ იმას, რომ ერთიანი სახელმწიფო ხელისუფლება გვაქვს, ერთი საერთო წყარო ხელმწიფებისა“. გარდა ამისა, „ხელმწიფების განაწილება“ — საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებათა დამოუკიდებლობა, 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, დაარღვევდა „სახელმწიფოს ერთიანობას. ეს იქნებოდა მუდამ ბრძოლა სხვადასხვა სახელმწიფო ხელისუფლებათა შორის“.

იმ დროისათვის საქართველოში უკვე დამკვიდრებული იყო და, ამასთან, ხელისუფლების ორგანიზაციის თვალსაზრისით ყველაზე უფრო მისაღებად მიაჩნდათ ე.წ. „ფრანგული სისტემა“,⁴³ როდესაც „ხალხი კანონმდებლობს დემოკრატიულად არჩეული პარლამენტის საშუალებით, ხოლო მთავრობა დაკავშირებულია პარლამენტთან თავის წარმოშობით და მის წინაშე პასუხისმგებლობით“. მაგრამ მი-

⁴² „ყველაზე უფრო დემოკრატიულ სახელმწიფოდ მთელს ქვეყანაზე ითვლება პატარა შვეიცარია“ (ნ.საქარელი. სხვადასხვა ქვეყნის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება. ტფ., 1920, გვ.16)

⁴³ იგულისხმება იმ დროს არსებული მესამე რესპუბლიკა. საფრანგეთის პოლიტიკური სისტემის დახასიათებისას ნ.საქარელი წერდა: „საფრანგეთი პარლამენტარული რესპუბლიკაა. ეს რესპუბლიკა რიცხვით მესამეა, პირველი და მეორე ვერ მომაგრა და დამარცხდა მონარქიზმთან ბრძოლაში. სამაგიეროდ მესამემ გაიმარჯვა საბოლოოდ და 1875 წ. თავის რესპუბლიკანური კონსტიტუცია შეიმუშავა“ (ნ.საქარელი. სხვადასხვა ქვეყნის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება. ტფ., 1920, გვ.9-10).

უღებლად იქნა მიჩნეული წმინდა პარლამენტური დემოკრატია, რადგანაც მთელი ხელისუფლება ასეთ დროს თავმოყრილია პარლამენტის ხელში და მისი განხორციელება საქართველოში იქნებოდა „შეზღუდვა ხალხის უფლებისა“.

მაშასადამე, დემოკრატიული რესპუბლიკის სამივე მთავარი ტიპის მიუღებლობას საქართველოსთვის, 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, სამი ძირითადი მიზეზი განაპირობებდა:

1. არცერთი მათგანი არ შეესაბამებოდა საქართველოში იმ დროს დამკვიდრებულ პრაქტიკას. როგორც აღნიშნავდა პ.საყვარელიძე „ჩვენი საკონსტიტუციო უფლება და პრაქტიკა სხვანაირი იყო, იგი არ ეთანხმება არცერთს სავსებით. არ გვინდოდა გადაგველახა ეს ჩვეულება, უნდა გვესარგებლა დღევანდელი პრაქტიკით“.

2. არსებული დემოკრატიული კონსტიტუციების ნაკლოვანებებით. საკონსტიტუციო კომისიას მიაჩნდა, რომ „ევროპის ბურჟუაზიულმა პარლამენტმა ვერ გაამართლა დემოკრატიის იმედები... იმიტომ რომ ეს პარლამენტი სრულიად არ იყო... სახალხო პარლამენტი, ხალხს არ ქონდა პირდაპირი ჩარევის უფლება“. პარლამენტარიზმის კრიზისიდან გამოსავალი, მათი აზრით, იქნებოდა პარლამენტში „ხალხის შესვლა“. ხალხს უნდა აერჩია წარმომადგენლობა მართლა საყოველთაო, თანასწორი, პროპორციული წესით. აგრეთვე უნდა მისცემოდა „უფლება რეფერენდუმისა და ინიციატივისა“. ამ შემთხვევაში ხალხი პარლამენტის მუშაობის „პირდაპირი მეთვალყურე და თანამშრომელი“ გახდებოდა.

3. ცალკე აღებული, არცერთი მათგანი არ შეესაბამებოდა საქართველოს წამყვანი პოლიტიკური ძალის — სოციალ-დემოკრატიის საპროგრამო მიზანს — მათი აზრით, მხოლოდ თანმიმდევრული დემოკრატიზმი, ხალხის თვითმპყრობელობის განხორციელება გახსნიდა სოციალიზმისაკენ მიმავალ გზას.

დემოკრატიის ორი ტიპის „ფრთხილი შეთანხმება“

ზემოთაღნიშნული მოსაზრებებიდან გამომდინარე, კონსტიტუციის პროექტს საფუძვლად დაედო დემოკრატიული რესპუბლიკის შერეული, კომპრომისული მოდელი: უცვლელად დატოვეს უკვე დამკვიდრებული სახელმწიფოებრივი პრაქტიკა — საპარლამენტო დემოკრატია, ე.ი. „არჩევა პარლამენტის მიერ მთავრობის თავმჯდომარისა

და შემდეგ თავმჯდომარის მიერ შედგენა პარლამენტარულ მთავრობისა“. ხოლო „ხალხის თვითმპყრობელობის“ უზრუნველყოფის მიზნით მას შეუერთეს პირდაპირი დემოკრატიის ზოგიერთი ინსტიტუტი. კერძოდ, რეფერენდუმი — „ხალხის მოთხოვნა, რომ მას გადასცეს კანონი დასადასტურებლად“ და სახალხო ინიციატივა — რომ „ესა თუ ის კანონპროექტი განხილულ იქნეს“.

მაშასადამე, ერთი მხრივ, მკვიდრდებოდა საპარლამენტო დემოკრატია, მეორე მხრივ, რეფერენდუმ-ინიციატივის სისტემის შემოღებით, მთავრობის თავმჯდომარის ყოველწლიური არჩევით, მისთვის რესპუბლიკის წარმომადგენლის როლის მინიჭებით, ერთი და იგივე პირის მთავრობის თავმჯდომარის ადგილზე არჩევის შეზღუდვით და სხვა, კონსტიტუცია რამდენადმე უახლოვდებოდა შვეიცარიული ტიპის დემოკრატიას. როგორც აღნიშნავდა პ.საყვარელიძე, „საქართველოს კონსტიტუციას შეუძლია შეითვისოს პარლამენტარული დემოკრატიის მმართველობა. მაგრამ მან ამასთან ერთად უნდა შეითვისოს ის კონსტიტუციური გარანტიები, რომელსაც იძლევა შვეიცარიული დემოკრატია. ამ ორი ტიპის დემოკრატიის პრინციპების ფრთხილი შეთანხმება და შეზავება მოგვცემს საქართველოს რესპუბლიკისათვის საუკეთესო კონსტიტუციას. ასეთი კონსტიტუცია დაზღვეული იქნება ორი დემოკრატიის უარსაყოფი და მიუღებელი მხარეებისაგან, მატარებელი იქნება ორივე დემოკრატიის დადებითი თვისებებისა“.⁴⁴

3. მუდმივი და უცვლელი

დემოკრატიული რესპუბლიკა: კონსტიტუციური გარანტია

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პირველივე მუხლში დემოკრატიული რესპუბლიკა გამოცხადებულია პოლიტიკური წყობილების „მუდმივ და უცვლელ ფორმად“. ამ დებულებამ ცხარე კამათი გამოიწვია როგორც საკონსტიტუციო კომისიაში, ისე დამფუძნებელ კრებაში. თავდაპირველად, პ.საყვარელიძის მიერ შემუშავებულ

⁴⁴ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 4.II.1920

„ზოგად დებულებებში“ ლაპარაკი იყო დემოკრატიულ რესპუბლიკაზე, როგორც „სახელმწიფოებრივი წყობილების“ მუდმივ და უცვლელ ფორმაზე.

1919 წლის 2 ივლისს საკონსტიტუციო კომისიის სხდომის დროს ი.გობეჩიამ მოითხოვა სიტყვების „მუდმივი და უცვლელი“-ს ამოშლა, წულაიამ კი წინადადება წამოაყენა მათ ნაცვლად ჩაეწერათ „აუცილებელი“. კენჭისყრის დროს გობეჩიას წინადადებას 4 მომხრე და 4 მოწინააღმდეგე აღმოაჩნდა, წულაიას წინადადებას კი 1 მომხრე და 6 მოწინააღმდეგე. „მუდმივი და უცვლელი“ დარჩა, ოღონდ „სახელმწიფოებრივი წყობილების“ ნაცვლად ჩაწერეს „პოლიტიკური წყობილება“.⁴⁵

დემოკრატიული რესპუბლიკის გამოცხადება პოლიტიკური წყობის „მუდმივ და უცვლელ“ ფორმად, ამ დებულების მომხრეთა აზრით, განასახიერებდა გამარჯვებული დემოკრატიის სწრაფვას თავისი უფლებების კონსტიტუციური განმტკიცებისაკენ. ამ მუხლის შეცვლა კანონიერი, ლეგიტიმური გზით შეუძლებლად ცხადდებოდა. ეს რასაკვირველია არ იყო დემოკრატიული წყობილების ურყევობის გარანტია, მაგრამ შეცვლა შეიძლება მომხდარიყო მხოლოდ აჯანყების, ან გარეშე ძალის თავდასხმის შედეგად. პ.საყვარელიძე აღნიშნავდა: „როდესაც დემოკრატია იმარჯვებს თვითმპყრობელობაზე, ის თავის კონსტიტუციაში ისეთ დებულებებს ანსახიერებს, რომელნიც გამოადგება მომავლის უზრუნველსაყოფად. ჩვენ ვიცით ორი ანტიპოდი — აბსოლუტური მონარქიზმი და ნამდვილი დემოკრატიზმი. ორივენი აღიარებენ უცვლელად თავის წესწყობილებას“. მისივე სიტყვებით, არსებული წყობილების მუდმივად გამოცხადება იყო „საერთო ლტოლვილება ყველა დემოკრატიული რესპუბლიკისა“.⁴⁶

მოწინააღმდეგეთა არგუმენტები

დემოკრატიული რესპუბლიკის მუდმივ და უცვლელ ფორმად გამოცხადების მოწინააღმდეგეებმა მრავალი არგუმენტი მოიშველიეს თავიანთი თვალსაზრისის დასასაბუთებლად:

⁴⁵ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, ფურც.305

⁴⁶ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.859, ფურც.35

— ეწინააღმდეგება ხალხის შესაძლო ნებას. ი.ბარათაშვილის სიტყვით, რადგანაც ძირითად კანონად მიღებული იყო რეფერენდუმი, რაიმეს გამოცხადება „მუდმივად და უცვლელად“ ეწინააღმდეგებოდა რეფერენდუმის პრინციპს;⁴⁷

— დემოკრატიული რესპუბლიკის მუდმივად და უცვლელად გამოცხადება არაფრის მომცემია, რადგანაც კონსტიტუციას „კლასი წერს“ და თუ იგი ვერ მოახერხებდა მის შენარჩუნებას, აღნიშნული სიტყვების კონსტიტუციაში დაფიქსირება ვერაფერს შეცვლიდა (ს.მლივანი);

— დემოკრატიული რესპუბლიკის მუდმივად და უცვლელად გამოცხადება მიმართული იყო მემარჯვენე საფრთხის წინააღმდეგ, რაც იმდროინდელ საქართველოში საერთოდ არ არსებობდა (ლ.ნათაძე);

— სასურველი და მისაღები არაა ისეთი მდგომარეობა, როდესაც ხალხს მხოლოდ რევოლუციის გზით შეუძლია კონსტიტუციის გადასინჯვა (ს.დადიანი).⁴⁸

— ეწინააღმდეგება საყოველთაო განვითარების იდეას. „დემოკრატიული რესპუბლიკის შესახებ ვერ ვიტყვით, რომ ეს უკანასკნელი საფეხურია ევოლუციისა“ (ს.დადიანი);⁴⁹

— სიტყვები „მუდმივი და უცვლელი“, გამოყენებული დემოკრატიული რესპუბლიკის მიმართ, ხელს უწყობს ბურჟუაზიულ იდეოლოგიას. დემოკრატიული რესპუბლიკა მხოლოდ პოლიტიკურ სფეროში წარმოადგენს განთავისუფლების უმაღლეს ფორმას, ეკონომიკურ სფეროში კი ასეთი რამ სოციალური რესპუბლიკა იქნება. „ბურჟუაზიულ მოაზროვნეთ შეუძლიათ თქვან, რომ მხარს უჭერენ დემოკრატიულ რესპუბლიკას, მაგრამ წინააღმდეგნი არიან სოციალური რესპუბლიკისა“;⁵⁰

— ეწინააღმდეგება სოციალისტურ პერსპექტივას. ამ არგუმენტს აქტიურად იყენებდნენ ესერები. ივ.გობეჩიას განცხადებით, დემოკრატიული რესპუბლიკის დროს შესაძლებელი იყო „ბურჟუაზიული ელემენტების“ ბატონობაც, ამიტომ „რევოლუციის დროს მშრო-

⁴⁷ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, ფურც.302

⁴⁸ „სახალხო საქმე“, 21.X.1920

⁴⁹ იქვე

⁵⁰ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, ფურც.302-303

მელმა მასამ უნდა დაამზოს დემოკრატიული რესპუბლიკა“.⁵¹ ესერთა ფრაქციამ დემოკრატიულ რესპუბლიკას „შრომის რესპუბლიკა“ დაუპირისპირა. ეს უკანასკნელი, ლეო შენგელაიას განცხადებით, იყო „ნამდვილი ხალხური, დემოკრატიული არა მარტო ფორმით, არამედ შინაარსითაც. მისი ერთადერთი მიზანია მშრომელთა კეთილდღეობა, მათი ბედნიერება, მათი ნამდვილი ბატონობა“;⁵²

— დემოკრატია უმრავლესობის ბატონობას ნიშნავს, სოციალიზმის „საბოლოო მიზანი კი ყოველგვარი ბატონობის მოსპობა, გაუქმება“.⁵³

როგორც ვხედავთ, დემოკრატიული რესპუბლიკის „მუდმივად და უცვლელად“ გამოცხადება მიუღებლად მიაჩნდათ ძირითადად „რევოლუციური და სოციალისტური მოსაზრებებიდან“ გამომდინარე.

მომხრეთა არგუმენტები

თავიანთი არგუმენტები ქონდათ დემოკრატიული რესპუბლიკის „მუდმივად და უცვლელად“ გამოცხადების მომხრეებსაც. მათი თვალსაზრისი, საბოლოო ჯამში, უფრო დამაჯერებელი და მისაღები აღმოჩნდა როგორც საკონსტიტუციო კომისიისათვის, ისე დამფუძნებელი კრებისთვის. ეს არგუმენტები შემდეგი იყო:

— მიუთითებდნენ შვეიცარიისა და აშშ-ის კონსტიტუციებზე, რომლებიც კანტონებსა და შტატებს უკრძალავდნენ არადემოკრატიული კონსტიტუციების ქონას. ასევე იშველიებდნენ საფრანგეთის ნაციონალური კრების მიერ 1884 წელს მიღებულ საკონსტიტუციო შესწორებას და პორტუგალიის იმ დროისათვის ახალ 1917 წლის 21 აგვისტოს კონსტიტუციას, რომელშიც ნათქვამი იყო: „არ შეიძლება გადასინჯვის საგნად გახდეს ისეთი წინადადება, რომელსაც მიზნად აქვს მართვა-გამგეობის რესპუბლიკური ფორმის გაუქმება“;⁵⁴

— აღნიშნავდნენ, რომ დემოკრატიული რესპუბლიკის „მუდმივად და უცვლელად“ გამოცხადება არ ეწინააღმდეგება რეფერენდუმის პრინციპს, რადგანაც ხალხი არ შეიძლება თავისი ხელისუფლების წინააღმდეგ გამოვიდეს. ეს აუცილებელი იყო „ყოველგვარი გაუგებ-

⁵¹ იქვე, ფურც. 303

⁵² „შრომა“, 2.1.1921

⁵³ იქვე

⁵⁴ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 11.II.1920

რობის თავიდან ასაცილებლად“, რადგანაც ისტორიიდან ცნობილი იყო მრავალი შემთხვევა, როდესაც, პ.საყვარელიძის სიტყვებით, „ვიღაც ავანტურისტი, ისტორიის მატრაკვეცა გამოვიდოდა და ხალხს აჯდებოდა კისერზე“.⁵⁵

— დემოკრატიული რესპუბლიკის „მუდმივად და უცვლელად“ გამოცხადება აუცილებელია იმიტომაც, რომ არ უნდა არსებობდეს ლეგალური საშუალება დემოკრატიული რეჟიმის შესაცვლელად. პ.საყვარელიძე აღნიშნავდა: „ჩვენი ხალხი ამ დებულების შეტანით კონსტიტუციაში უფრო დამშვიდებული, გაფრთხილებული და უზრუნველყოფილი იქნება“;⁵⁶

— დემოკრატიული რესპუბლიკის „მუდმივად და უცვლელად“ გამოცხადება არ ეწინააღმდეგება სოციალისტების საპროგრამო მიზნებს. ეს არგუმენტი მეტად მნიშვნელოვანი იყო, რადგანაც იმდროინდელ ქართულ პოლიტიკურ სპექტრში სწორედ სოციალისტები დომინირებდნენ. პ.საყვარელიძის სიტყვებით, „სოციალური ტრანსფორმაცია — სრულიად თავსდება დემოკრატიული რესპუბლიკის ფორმაში და ჩვენ ვერ წარმოგვიდგენია თანამედროვე პოლიტიკურ პორიზონტზე ისეთი ტრანსფორმაცია, რომელსაც რესპუბლიკის ფორმა ეწინააღმდეგებოდეს. ამიტომ არის მიღებული ეს ფორმა უცვლელად. ამიტომ ვართ ჩვენ სოციალისტები, დემოკრატები და ეს ფორმა შეგვიძლია მივიღოთ უცვლელად და მუდმივად, ვინაიდან არის გარანტია ჩვენი წინსვლისა ზნეობრივად, კულტურულად, მატერიალურად“;⁵⁷ „დემოკრატიული რესპუბლიკა ფორმაა, რომელშიც საესეებით მოთავსდება საზოგადოების სოციალისტური შინაარსი“.⁵⁸ საკონსტიტუციო კომისიაში ასეთივე მოსაზრებებს გამოთქვამდნენ გ.ნანეიშვილი და რ.არსენიძე;

— დემოკრატიული რესპუბლიკის „მუდმივად და უცვლელად“ გამოცხადება მიმართულია არა მარტო მემარჯვენეების, არამედ მემარცხენეების წინააღმდეგაც. იგი ეწინააღმდეგება ბოლშევიკების საბჭოურ სისტემას, რაც დემოკრატიული რესპუბლიკის უარყოფა იყო;

⁵⁵ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.859, ფურც.124

⁵⁶ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 13.II.1920

⁵⁷ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.859, ფურც.36

⁵⁸ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 13.II.1920

— დემოკრატიული რესპუბლიკა გულისხმობს უმრავლესობის ბატონობას, მაგრამ „არც სოციალისტურ წყობილების დროს შეიძლება იყოს ბატონობა ყველასი. იქაც იქნება უმცირესობა, რომელზედაც დღეს შეიძლება წარმოდგენაც არა გვაქვს“.⁵⁹

1921 წლის კონსტიტუციის პირველი მუხლი რესპუბლიკურ-დემოკრატიული მმართველობის უცვლელობასა და მუდმივობას აცხადებდა სავალდებულოდ ყველა მომავალი ხელისუფლებისათვის.

4. უნიტარიზმი და ფედერალიზმის პრინციპი

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პირველივე მუხლში აღნიშნული იყო, რომ საქართველო არის „განუყოფელი სახელმწიფო“. კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, ამით ცხადდებოდა „ჩვენი სახელმწიფოს არსი — უნიტარული რესპუბლიკა“.⁶⁰

განუყოფლობა ნიშნავდა, რომ ერთი მხრივ დაუშვებელი იყო სახელმწიფო ტერიტორიის გაყოფა, განაწილება, გაყიდვა, სხვა სახელმწიფოსათვის გადაცემა, მეორე მხრივ კი გამორიცხული იყო ქვეყნის „ფედერაციული ან კონფედერაციული მოწყობა“.⁶¹ განმარტავდა რა ამ მუხლის არსს, პ.საყვარელიძე აღნიშნავდა: „სახელმწიფო ტერიტორიის გაცემა, განაწილება, გაყიდვა არავის შეუძლიან... კონსტიტუციურად, უფლებრივად არცერთ ხელისუფლებას, არც პარლამენტს, არავის შეუძლიან გაანაწილოს ტერიტორია, შექმნას ფედერაცია, მიანიჭოს რომელიმე კუთხეს ფედერაციული ავტონომია. ჩვენი სახელმწიფო უნიტარულია და ის უნდა იყოს მთლიანი ტერიტორიულად“.⁶²

საქართველო ყალიბდებოდა როგორც უნიტარული დემოკრატიული რესპუბლიკა. ჩვენი ქვეყნის პირობებიდან გამომდინარე, მიუღებლად იქნა მიჩნეული ფედერალიზმის პრინციპი, რასაც ემყარებოდა დემოკრატიული რესპუბლიკა შვეიცარიასა და აშშ-ში. „უნი-

⁵⁹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.859, ფურც.127

⁶⁰ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, ფურც. 301

⁶¹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.859, ფურც.25

⁶² იქვე

ტარული დემოკრატიული რესპუბლიკა... ჭერ-ჭერობით ქვეყანაზე არ არსებობს", — აღნიშნავდა ნ.ეორდანი და მიუთითებდა, რომ თანამედროვე სახელმწიფოს მასშტაბით ასეთი რესპუბლიკის დამკვიდრების მცდელობა (საფრანგეთი, 1793 წლის კონვენტის კონსტიტუცია) მარცხით დამთავრდა.

ნ.ეორდანის სიტყვებით, დემოკრატიზმი მართვა-გამგეობაში წარმოშობს პარტიკულარიზმის საფრთხეს. ამიტომ ადგილობრივი ორგანოების მოქმედება არ უნდა არღვევდეს ცენტრის უფლებას, ერთ სახელმწიფოში არ უნდა ქმნიდეს მრავალ სახელმწიფოს, ეს დიდი პრობლემა თუ გადაჭრა საქართველოს კონსტიტუციამ, — აღნიშნავდა ნ.ეორდანი დამფუძნებელი კრების 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომაზე, — ეს იქნებოდა „პირველი მაგალითი მსოფლიოში, რომ უნიტარული რესპუბლიკა დაარსდა თავისი შესაფერი დემოკრატიული კონსტიტუციით“.

უნდა ითქვას, რომ საქართველოს უნიტარულ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბებას ცალსახად დაუჭირეს მხარი ფედერალისტებმაც. მაგალითად, საკონსტიტუციო კომისიის 1919 წლის 2 ივლისის სხდომაზე, როდესაც განიხილებოდა საკითხი „განუყოფელი უნდა იყოს ჩვენი სახელმწიფო თუ არა“, სოციალისტ-ფედერალისტთა პარტიის წარმომადგენელმა ი.ბარათაშვილმა განაცხადა: „მე დღეს ვუჭერ მხარს უნიტარულ სახელმწიფოს, თუმცა ფედერალისტი ვარ“. მისი თქმით, ეს აუცილებელი იყო, „ვიდრე ქართველი ერი არ ჩამოყალიბებულა და არ იგრძნობს თავის თავს“.⁶³

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, საქართველოს ფედერაციული მოწყობა გაუმართლებელი იყო „ჩვენი ხალხის ან ჩვენი სახელმწიფოს ტერიტორიის რაოდენობისა და სივრცის თვალსაზრისითაც“, ამას ხელს არ უწყობდა „არც ჩვენი ისტორიულ-კულტურული ტრადიცია და უფლებრივი შემეცნება“. ფედერალიზმს გამორიცხავდა „ჩვენი ეკონომიკური და პოლიტიკური მდგომარეობაც“.⁶⁴

ფედერალისტთა პარტიის წარმომადგენელს ს.დადიანს საქართველოში მმართველობის ხალხთან დასაახლოებლად საკმარისად მიაჩნდა ტერიტორიული თვითმმართველობანი ერობების და „სხვა ორ-

⁶³ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, ფურც. 301

⁶⁴ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1.II.1920

განიზაცების სახით“. მისი აზრით, „ჩვენს რესპუბლიკაში ერობათა კონსტრუქცია სავსებით აკმაყოფილებს სახელმწიფოს დემოკრატიას. უფრო მეტიც ითქმის, ჩვენი ერობები უახლოვდებიან პოლიტიკური ავტონომიის საზღვრებს“.⁶⁵

პ.საყვარელიძე აღნიშნავდა, რომ უნიტარიზმის საკითხში საკონსტიტუციო კომისია „გაჰყვა ბელგიის კონსტიტუციას“. უნიტარული დემოკრატიული რესპუბლიკის პრინციპს უთავსდებოდა კონსტიტუციის მე-11 თავით დამკვიდრებული ავტონომია, რომელიც ენიჭებოდა ბათუმის ოლქს, აფხაზეთსა და ზაქათალას. პ.საყვარელიძე მიუთითებდა, რომ არ იყო არავითარი წინააღმდეგობა უნიტარიზმსა და ავტონომიის პრინციპს შორის, რადგან ეს არ იყო სახელმწიფოებრივი ავტონომია, რომელიც ნიშნავს „საკუთარ ტერიტორიალურ და მოქალაქეობრივ უფლებას“, „საკუთარ სახელმწიფო უფლებას“⁶⁶ და განმარტავდა, რომ „სახელმწიფო საზღვრებში არ არის ცალკე სახელმწიფო ტერიტორია აფხაზეთისა, ტერიტორია აჭარისა, არამედ არის ტერიტორია საქართველოს რესპუბლიკისა და ამ ტერიტორიის ფარგლებში ამ ნაწილთ მიეცემათ განსაკუთრებული მართვა-გამგეობა“.⁶⁷

ამრიგად, 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, ავტონომია არ არღვევდა „განუყოფელ ტერიტორიალიზმს“ და „დემოკრატიული სახელმწიფოს მთლიანობას“. პ.საყვარელიძის სიტყვებით, „ჩვენი სახელმწიფო განუყოფელი უნდა იყოს, რაც უნდა ავტონომიები მიენიჭოთ საქართველოს ფარგლებში მცხოვრებ ერთ“.⁶⁸ ამ მხრივ, მათთვის მიუღებელი იყო ესერთა პოზიცია, რომლებიც ასევე უნიტარულ რესპუბლიკას ემხრობოდნენ, მაგრამ ავტონომიის პრინციპის დაშვება მიაჩნდათ უნიტარიზმის საწინააღმდეგოდ გადადგმულ ნაბიჯად.

ავტონომია, ერთი მხრივ, განსხვავდება ადგილობრივი თვითმმართველობისაგან, მეორე მხრივ კი ფედერალიზმისაგან. ეს განსხვავება იმაში მდგომარეობს, რომ „ფედერალიზმის საშუალებით ერთმანეთს უკავშირდებიან სრულიად თანასწორი უფლებებით აღჭურვილი ერთეულები, სახელმწიფოები. თვით ამ ერთეულის ნება-სურვილზეა დამოკიდებული, შევიდეს ფედერაციულ კავშირში თუ არა. ავტო-

⁶⁵ „სახალხო საქმე“, 1.XI.1920

⁶⁶ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.859, ფურც.26

⁶⁷ იქვე, ფურც.27.

⁶⁸ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, ფურც. 302

ნომია გულისხმობს, რომ საქმე გვაქვს ერთ მთლიან სახელმწიფოსთან და არა მრავალ სახელმწიფოსთან. ამ ავტონომიური უფლებების მინიჭების წყაროა მთლიანად საქართველოს ერი, ხალხი. მთელი ერის ამ სურვილმა და ნებამ მიანიჭა აფხაზეთსა და სამუსლიმანო საქართველოს ავტონომია. როდესაც საქართველოს დამფუძნებელი კრება ანიჭებს ამ ნაწილებს ავტონომიას, ამით ჩვენ ვამბობთ, რომ დამფუძნებელმა კრებამ საჭიროდ და აუცილებლად დაინახა, რომ ამ კუთხეს ჰქონდეს ავტონომიური მართვა-გამგეობა“.⁶⁹

1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით საქართველოს სახელმწიფო ყალიბდებოდა უნიტარული დემოკრატიული რესპუბლიკის სახით, ის უნდა ყოფილიყო ერთიანი, მთლიანი და განუყოფელი, როგორც თავისი ტერიტორიით, ისე სახელმწიფოებრივი ხელისუფლებითა და სუვერენიტეტით. „ჩვენ რომ ავტონომიას ვაღიარებთ, ეს არის არა დამრღვევი, არამედ გამამთლიანებელი და განმამტკიცებელი სახელმწიფოსი“, — აღნიშნავდა პ.საყვარელიძე.⁷⁰

წ. ადგილობრივი თვითმმართველობა – დემოკრატიის ქვაკუთხედი

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაცია უშუალოდ გამომდინარეობდა 1921 წლის კონსტიტუციის საერთო კონცეფციიდან და, ამასთან, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭებოდა ჰეგემონური დემოკრატიული წყობილების დამკვიდრების თვალსაზრისით. 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, უმთავრესი, რაც განაპირობებდა ნამდვილი დემოკრატიული ურთიერთობების დამყარებას, იყო უფლებათა განაწილება ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის. ისინი განასხვავებდნენ ერთმანეთისაგან საპარლამენტო რესპუბლიკას, სადაც ხელისუფლება

⁶⁹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.865, ფურც. 28-29

⁷⁰ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.859, ფურც. 130

ცენტრშია თავმოყრილი და დემოკრატიულ რესპუბლიკას, რომელსაც საფუძვლად უდევს ხალხის პოლიტიკური თვითმმართველობის პრინციპი. კონსტიტუციის ფუძემდებლები აღნიშნავენ, რომ რაც უფრო მეტი უფლებები გადაეცემოდა ხალხს, მით უფრო მეტი იქნებოდა დემოკრატიზმი. ადგილობრივი თვითმმართველობა განიხილებოდა დემოკრატიული რესპუბლიკის საძირკვლად და ქვაკუთხედად. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს — თემს, ერობასა და ქალაქს უნდა შეექმნა ის მტკიცე საფუძველი, რომელზედაც აეგებოდა ჭეშმარიტი დემოკრატიული წესწყობილება, „სახელმწიფოს მთლიანი და მტკიცე შენობა“.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციით შეერთებულია სახელმწიფო მმართველობა და თვითმმართველობა. საერობო და საქალაქო თვითმმართველობანი იმავე დროს ცენტრალური ხელისუფლების ერთადერთ ადგილობრივ ორგანოებად იყო მიჩნეული, რომელთაც სახელმწიფო ფუნქციების შესრულება ეკისრებოდათ (კონსტიტუციის 90-ე მუხლი). კონსტიტუციის ფუძემდებლებისთვის მიუღებელი იყო შეხედულება, რომლის თანახმადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები იქმნებოდა სახელმწიფოს ინტერესებისგან განცალკევებული ადგილობრივი საჭიროებათა გამგებლობისათვის, სახელმწიფოს ფუნქციების შესასრულებლად კი სახელმწიფოს უნდა შეექმნა თავისი ადგილობრივი ორგანოები.

საქართველოს პირველი კონსტიტუციის ძალით, ცენტრალური ხელისუფლება მთლიანად ემყარებოდა ხალხის მიერ არჩეულ თვითმმართველობებს, ანუ ადგილობრივ კომუნებს. აღინიშნებოდა, რომ იმ დროისათვის ეს პრინციპი არსად არ იყო გატარებული, „გარდა ორიოდ მცირე კანტონისა შვეიცარიაში“. კონსტიტუციის შემქმნელთა აზრით, ეს იყო ერთადერთი და ამასთან საუკეთესო ფორმა ხალხის მმართველობისა აღმასრულებელი ხელისუფლების სფეროში. ხალხი ირჩევს არა მარტო პარლამენტარებს, არამედ კანონის აღმასრულებლებსაც — ადმინისტრაციას. შესაბამისად, ხალხს გააჩნია პარლამენტისგან დამოუკიდებელი საკუთარი მართვა-გამგეობის ორგანოები.

მაშასადამე, 1921 წლის კონსტიტუციის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობა თავისი ტერიტორიის ფარგლებში სახელმწიფოს ერთადერთი ადგილობრივი ორგანოა. ადგილობრივი თვითმმართველობა უდრის ადგილობრივ მმართველობას, რომელიც უძღვება, ერთი მხრივ, მართვა-გამგეობას და, მეორე მხრივ, სამეურნეო და

კულტურულ-საზოგადოებრივ საქმეებს. ერთ პერიოდში საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე და შემდგომ იუსტიციის მინისტრი რ.არსენიძე ამასთან დაკავშირებით აღნიშნავდა: „ხალხი ირჩევს ადგილობრივ თვითმმართველობებს, კომუნებს და ამით სახელმწიფოებრივ ორგანოებს ქმნიან. ეს არის სრულიად განსაკუთრებული, განუმეორებელი დებულება ჩვენი კონსტიტუციისა, სხვა კონსტიტუციებთან შედარებით“.

უნდა ითქვას, რომ 1921 წლის კონსტიტუციაში გატარებული ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შეერთების იდეა საქართველოს იმდროინდელ პრაქტიკასაც ემყარებოდა. საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში ერობებს ადგილებზე გადაეცათ ადმინისტრაციული ფუნქციების ნაწილი. „ორი დეკრეტით საქართველოს პარლამენტმა გადასცა ერობებს მათ განკარგულებაში ადმინისტრაცია და ამით კანონმდებლობამ პრაქტიკულად განახორციელა ასე დებულება, რომ ადგილობრივი ორგანოები არიან მართვადამეგობის ორგანოები“.⁷¹

ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შეერთების თვალსაზრისიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო კომისიამ თვით ტერმინი „თვითმმართველობა“ შეუფერებლად მიიჩნია ამ ახალი მიზნებისათვის და კონსტიტუციის პროექტში მის ნაცვლად გამოყენებული იყო „ადგილობრივი მმართველობა“. ასეთი თვალსაზრისი წინააღმდეგობას წააწყდა საკონსტიტუციო კომისიაშიც. შემდგომში, კონსტიტუციის პროექტის საჯარო განხილვის დროსაც მოითხოვეს „ადგილობრივი მმართველობის“ ნაცვლად კვლავ „ადგილობრივი თვითმმართველობის“ გამოყენება (იხ. საქართველოს ქალაქთა წარმომადგენლების მე-3 ყრილობის მიერ 1920 წლის 16 ივნისს მიღებული რეზოლუცია). დამფუძნებელმა კრებამ მიიღო სოციალ-დემოკრატიული ფრაქციის მიერ შეტანილი შესწორება და კონსტიტუციის X თავის ყველა მუხლში სიტყვა „მმართველობა“ შეცვალა სიტყვით „თვითმმართველობა“.

1921 წლის კონსტიტუციის ავტორებისათვის უდავო იყო, რომ დემოკრატიზმი მართვა-გამეგობაში მოითხოვდა დეცენტრალიზაციას, ეს კი მათი აზრით, საქართველოს მაშინდელ პირობებში წარმოშობდა პარტიკულარიზმის საფრთხეს. ამიტომ ადგილობრივი

⁷¹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.192, ფურც. 19

ორგანოების მოქმედებას არ უნდა დაერღვია ცენტრალური ხელისუფლების უფლება, ერთ სახელმწიფოში არ უნდა შექმნილიყო მრავალი სახელმწიფო. 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, დამოკიდებულება ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოთა შორის ისე უნდა ყოფილიყო მოწესრიგებული, რომ მმართველობის სისტემაში ერთი მთლიანი ჯაჭვი შეედგინათ მმართველ და თვითმმართველ ცენტრებს. დიდი ყურადღება ეთმობოდა ფუნქციების მკაფიო გამიჯვნას ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის. სახელმწიფოებრივი თვალსაზრისით დაუშვებლად იყო მიჩნეული, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის დადგენილება და განკარგულება კანონის საწინააღმდეგო ყოფილიყო, ამიტომ ცენტრალურ ხელისუფლებას უნდა ქონოდა საწინააღმდეგო ზომების მიღების უფლება. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა უნდა წარმართულიყო ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლისა და ზედამხედველობის ქვეშ, ამასთან არა მოქმედების მიზანშეწონილობის განსაზღვრის აზრით, არამედ კანონიერების დაცვის თვალსაზრისით — „კონტროლი იცავს მმართველობაში კანონიერებას“. ⁷² ეს გამომდინარეობდა თავად სამართლებრივი სახელმწიფოს ბუნებიდან.

1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლები ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შეერთებას მიიჩნევდნენ დემოკრატიული წყობის დაცვის უდიდეს გარანტიად — ხალხის მიერ არჩეული ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები არ დაუშვებდნენ „კონსტიტუციის ძირითად მუხლების გაუქმებას... კანონის სწორ ასრულებას კი შეზღუდებოდა მათი სრული დანმარება“.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის არსებობის ხანმოკლე პერიოდში მკაფიოდ გამოჩნდა, რომ თვითმმართველობათა ქმედითობა მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებულია მათ ხელში არსებულ მატერიალურ სახსრებზე და, საერთოდ, სახელმწიფოებრივი ბიუჯეტის მდგომარეობაზე. თვითმმართველობის საქმიანობაში არსებული ნაკლოვანებანი მნიშვნელოვანწილად აიხსნებოდა მათი ფინანსური სიძნელებით.

⁷² სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.192, ფურც. 28

თავი II. პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით

1. საარჩევნო სისტემა

სანიმუშო დემოკრატიული სახელმწიფოს შექმნის სურვილიდან გამომდინარე, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლები დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდნენ საარჩევნო სისტემის დემოკრატიულობას. კონსტიტუციის 46-ე მუხლი აცხადებდა, რომ საქართველოს პარლამენტი ირჩევა საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი, ფარული და პროპორციული კენჭისყრის საფუძველზე.

საარჩევნო ასაკი

საარჩევნო უფლება ჰქონდა ყოველ სრულუფლებიან მოქალაქეს, განურჩევლად სქესისა, 20 წლის ასაკიდან. საკონსტიტუციო კომისიაში გამოითქვა მოსაზრება, რომ საარჩევნო ასაკი 18 წლამდე დაეყვანათ. მიუთითებდნენ, რომ ეს განხორციელდა რუსეთის რევოლუციის დროს. საკონსტიტუციო კომისიამ არ მიიღო ეს წინადადება. აღინიშნა, რომ 18-წლიანებისთვის საარჩევნო უფლების მინიჭების იდეა ნაკარნახევი იყო არა პრინციპული მოსაზრებებით, არამედ იმ გარემოებით, რომ ომის პირობებში 18 წლის ასაკიდან გაიწვიეს ჯარში ახალგაზრდები და რადგანაც სამხედრო მოვალეობა დაეკისრათ, საარჩევნო უფლებაც არ შეიძლება არ მისცემოდათ. კომისიის უმრავლესობის აზრით, ეს იყო არანორმალური ვითარების შედეგი და ჩვეულებრივ პირობებში სამხედრო ვალდებულება 20 წლის ასაკიდან უნდა მოეხადათ.⁷³

საარჩევნო ოლქები

რ. არსენიძეს, რომელმაც საქართველოს პარლამენტის საკონსტიტუციო კომისიაში პარლამენტის შესახებ დებულება შეიმუშავა, საჭიროდ მიაჩნდა საქართველოში საარჩევნო ოლქების შექმნა და ასეთი სისტემის უპირატესობა რამდენიმე მიზეზით ახსნა:

⁷³ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც.50.

— საქართველოში ისეთი გეოგრაფიული პირობებია, რომ შეუძლებელია „ერთს დღეს მოხდეს არჩევნები“;

— მრავალოლქიანობის პირობებში „კანდიდატებად დაასახელებენ ადგილობრივ ცნობილ ხალხს“;

— გაადვილება პროპაგანდის გაწევა;

— ამომრჩეველი დაახლოებულია ამორჩეულთან;

— გაადვილება საარჩევნო საქმის წარმოება და არჩევნების ჩატარებაც უფრო იაფი დაჯდება;

— სხვადასხვა კუთხეს თავისი წარმომადგენელი ეყოლება და პროპორციულიც იქნება ეს წარმომადგენლობა, „ამით ბევრი უხერხულობა აგვცდება და მეტი კავშირიც ექნება განაპირა კუთხეებს ცენტრთან“.⁷⁴ ასეთი წესი უმჯობესი იქნება სახელმწიფოს ინტერესებისთვისო, — ასკვნიდა არსენიძე.

დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიაშიც, საბოლოოდ, იმ აზრმა გაიმარჯვა, რომ ერთი საარჩევნო ოლქის სისტემით ჩატარებულმა არჩევნებმა სათანადო შედეგი ვერ გამოიღო. პარლამენტში პარტიულ ინტერესებთან ერთად წარმოდგენილი უნდა იყოს ადგილობრივი ინტერესებიც. საქართველოს „გეოგრაფიული მდგომარეობა, მთა-ბარიანი ადგილები, მრავალ ერის და სარწმუნოების ხალხის მოხვედრა რესპუბლიკის ფარგლებში, თხოულობს ერთგვარ ანგარიშის გაწევას. ამიტომ ადგილობრივ ინტერესებსაც უნდა ეყოლოს პარლამენტში თავისი წარმომადგენელი“.

საკონსტიტუციო კომისიამ საჭიროდ ჩათვალა არსებული პრაქტიკის შეცვლა (დამფუძნებელი კრების არჩევნის დროს საქართველო წარმოადგენდა ერთ საარჩევნო ოლქს) და მიზანშეწონილად მიიჩნია საქართველოს საარჩევნო ოლქებად დაყოფა.⁷⁵ როგორც ს.ჭავჭავაძე

⁷⁴ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.46, ფურც.16

⁷⁵ ამასთან დაკავშირებით საკონსტიტუციო კომისიის განმარტებით ბარათში აღნიშნული იყო: „მე-53 მუხლი აწესებს ძირითად პრინციპებს საარჩევნო სისტემისას. ასეთი პრინციპებია: რესპუბლიკის ოლქებად დაყოფა და დეპუტატთა პროპორციული განაწილება ოლქებს შორის მცხოვრებთა რაოდენობის მიხედვით. თანამედროვე მეცნიერება ერის აზრის სისწორით გამოსახატავად საუმჯობესოდ აღიარებს ერთ საარჩევნო ოლქის არსებობას. ჩვენ უკვე ვსცადეთ ერთი ოლქით არჩევნების წარმოება — ამ დებულების მიხედვით, — მაგრამ ისეთი შედეგი ვერ მივიღეთ, როგორც მოსალოდნელი იყო. გეოგრაფიული მდგომარეობა, მთა-ბარიანი ადგილები, მრავალ ერის და სარწმუნოების ხალხის მოხვედრა რესპუბლიკის ფარგლებში, თხოულობს ერთგვარ ანგარიშის გაწევას. ამიტომ ადგილობრივ ინტერესებსაც უნდა ეყოლოს პარლამენტში თავისი წარმომადგენელი; უნდა შე-

რიქ აღნიშნავდა, საკონსტიტუციო კომისია ამ დროს ხელმძღვანელობდა შემდეგი მოსაზრებებით:

— ადგილობრივ არჩეული დეპუტატი უფრო უკეთ გამოხატავს ადგილობრივ ინტერესებს;

— ადგილობრივ არჩეული დეპუტატი უფრო მჭიდროდ დაუკავშირებს განაპირა კუთხეებს ცენტრს;

— დეპუტატი, როგორც წარმომადგენელი მთელი ერისა, ამაღლდება მთელი ერის ინტერესების დაცვამდე და ამ უმაღლეს ინტერესებს დაუმორჩილებს კუთხურ ინტერესებს.⁷⁶

დამფუძნებელ კრებაში კონსტიტუციის პროექტის განხილვის დროს საკონსტიტუციო კომისიის თვალსაზრისი არ გაიზიარეს სოციალ-დემოკრატიულმა, სოციალ-ფედერალისტთა და ეროვნულ-დემოკრატიულმა პარტიებმა. მათ მხარი დაუჭირეს არსებული სისტემის შენარჩუნებას, რომლის დროსაც საქართველო ერთ საარჩევნო ოლქს წარმოადგენდა. ამ სისტემის მომხრეთა ძირითადი არგუმენტები შემდეგი იყო:

— საქართველო პატარა სახელმწიფოა, ამიტომ მისი კიდევ ოლქებად დაყოფა სრულიად ზედმეტია;

— არჩევნების ორგანიზება უფრო ადვილია ერთი საარჩევნო ოლქის პირობებში;

— ცალკე ოლქებად დაყოფა გააძლიერებს კუთხურ პატრიოტიზმს, დეპუტატებს დაავიწყებს ქვეყნის საერთო ინტერესებს, შეიძლება საფრთხე შეექმნას რესპუბლიკის ტერიტორიულ მთლიანობას.

სოციალისტ-ფედერალისტთა პარტიის ერთ-ერთი ლიდერის ს.დადიანის სიტყვით, საქართველოს დაყოფა საარჩევნო ოლქებად არასასურველი იყო პირველ რიგში სწორედ „სპეციფიკური ადგილობრივი... ისტორიული მიზნების გამო“, კერძოდ „მთელი ჩვენი ძველი ისტორიული ცხოვრება ხასიათდება დაქსაქსულობით, პარტიკულიარიზმით, რომელსაც ასაზრდოებდა ფეოდალიზმი“. მართალია

იქნეს საკმაო მტკიცე და ძლიერი კავშირი მათგან, ხოლო ამ კავშირს სახელმწიფო ვერ მოაგდებს მხოლოდ პარტიათა გამჭირიანობასა და პოლიტიკურ სახელმწიფოებრივ მოსაზრებებზე. თვით საარჩევნო სისტემა უნდა იძლეოდეს პროვინციის ინტერესების უზრუნველყოფას და ეს კი შეიძლება მხოლოდ რესპუბლიკის რამოდენიმე საარჩევნო ოლქით დაყოფით. ხოლო ოლქებ შორის თანასწორობის დასაცავად კომისიამ მიიღო მეორე პრინციპი: დეპუტატთა რიცხვის პროპორციონალური განაწილება.

⁷⁶ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.859, ფურც.266-267

მას შემდეგ განვითარდა მთლიანობის გრძობა და ეროვნული შეგნება, მაგრამ „ღღესაც არსებობს ერთგვარი ტომობრივი ტრადიციები, კუთხური პატრიოტიზმი და ჩვენ რომ ხელი შეუწყოთ ამ გრძობას, გავადვიოთ იგი, ამით სამარეს გაუთხრით ჩვენს ერთობას; ისეც დავქსაქსავთ მთლიანს ერს და ამით შეუძლებელს გავხდით ეროვნულს აღორძინებას“.⁷⁷

ს.დადიანი აღნიშნავდა, რომ საფრანგეთის ან აშშ-ის საარჩევნო ოლქებად დაყოფა, ამ ქვეყნების ტერიტორიული სიდიდის გამო, სავსებით გასაგებია, მაგრამ „საქართველოს დაყოფა გურიის ან ოზურგეთის მაზრის და სხ. დეპუტატებად სრულიად მიუღებელია“.⁷⁸

საქართველოს საარჩევნო ოლქებად დაყოფას მხარი დაუჭირეს ესერებმა, რომელთაც დამაჯერებლად არ მიაჩნდათ მოწინააღმდეგეთა არგუმენტები: „გვეუბნებიან კუთხური პატრიოტიზმი განვითარდება, ყველა თავისკენ გაიწევს და რესპუბლიკა დაიქცევაო. ჩვენ კი ვფიქრობთ... იგი თავს იჩენს როცა სხვადასხვა კუთხეების, სხვადასხვა ოლქების თავისებურ მდგომარეობას, თავისებურ პირობებსა და ინტერესებს ანგარიშს არ უწევენ, ესე იგი სწორედ მაშინ, როცა არის ერთი ოლქი“.⁷⁹

დამფუძნებელ კრებაში განხილვის შემდეგ, ფაქტობრივად, საკითხის გადაწყვეტა სამომავლოდ გადადეს და კონსტიტუციის 47-ე მუხლში მოკლედ აღინიშნა: „პარლამენტის არჩევნების წესს განსაზღვრავს ცალკე კანონი“.

ვის წარმოადგენს პარლამენტარი

კონსტიტუციის პროექტის 54-ე მუხლში აღნიშნული იყო, რომ „პარლამენტის წევრები წარმოადგენენ მთელს ერს და არა ცალკე ოლქს, რომელმაც ისინი აირჩია“. საკონსტიტუციო კომისიას ასეთი მუხლის შეტანის აუცილებლობა საჭიროდ მიაჩნდა პროექტის წინა 53-ე მუხლის საპირისწონედ, რომლის ძალითაც საქართველო საარჩევნო ოლქებად უნდა დაყოფილიყო. ამასთან დაკავშირებით საკონსტიტუციო კომისია აღნიშნავდა: „წინათ მიღებული მრავალსაარჩევნო ოლქის შემდეგ, ასეთი, თუნდა დეკლარატიულ ხასიათის გან-

⁷⁷ „სახალხო საქმე“, 26.X.1920

⁷⁸ იქვე

⁷⁹ „შრომა“, 6.X.1921

ცხადება აუცილებელი იყო, რათა პროვინციასთან დაკავშირება პარლამენტისა საარჩევნო ოლქების საშუალებით არ გახდეს წყაროთ პარტიკულარიზმის განვითარებისა. პროვინციალური პატრიოტიზმის გაძლიერებაც ისეთივე ნაკლია რესპუბლიკის ცხოვრებაში, როგორც უკიდურესი ცენტრალიზაცია, რომელიც პროვინციას თითქმის სრულად უყურადღებოდ სტოვებს და ცენტრის მსხვერპლად ხდის. მე-53 და მე-54 მუხლები ამ მხრივ ავსებენ ერთმანეთს და მოწოდებული არიან შექმნან ის წონასწორობა ამ ორ მიდრეკილების შორის, რომელიც ასე აუცილებელია სახელმწიფოს საღი პოლიტიკური ცხოვრებისათვის“.

ასეთი ფორმულირების წინააღმდეგ გადაჭრით გაილაშქრა ს.დადიანი. მისი სიტყვებით, როდესაც „საზოგადოება ჯერ კიდევ კლასობრივი სტრუქტურისაა, როდესაც არსებობს პარტიული სიების სისტემა და სადაც არის პროპორციული არჩევნები, აბსურდია იმის თქმა, რომ დეპუტატი მთელი ერის წარმომადგენელია“.⁸⁰ ასეთი ფიქცია მას კიდევ მისაღებად მიაჩნდა იმ შემთხვევაში, როცა რესპუბლიკა ერთ საარჩევნო ოლქს წარმოადგენდა, მაგრამ ოლქებად დაყოფის პირობებში დეპუტატებიც უნდა მიეღოთ, როგორც ოლქის წარმომადგენლები. საბოლოოდ, აღნიშნული მუხლი, ისევე როგორც საქართველოს საარჩევნო ოლქებად დაყოფა, არ შესულა 1921 წლის კონსტიტუციის ტექსტში.

2. როგორი პარლამენტი სჭირდება საქართველოს

რა უნდა ერქვას საკანონმდებლო ორგანოს

1918 წლის 14 სექტემბრის სხდომაზე საკონსტიტუციო კომისიას სასწრაფოდ მოუხდა მუშაობის დაწყება სოციალ-დემოკრატიული ფრაქციის წინადადებაზე, რომ ეროვნულ საბჭოს სახელწოდება შეეცვალოს და ეწოდოს „საქართველოს პარლამენტი“. კომისიამ

⁸⁰ „სახალხო საქმე“, 28.X.1920

პ.საყვარელიძეს დაავალა შესაბამისი კანონპროექტის შემუშავება და მომდევნო სხდომისათვის წარმოდგენა.⁸¹

საკონსტიტუციო კომისიის 1918 წლის 18 სექტემბრის სხდომა ამ საკითხის განხილვასაც მიეძღვნა. პ.საყვარელიძემ სასტიკად გაილაშქრა ეროვნული საბჭოსათვის საქართველოს პარლამენტის სახელის დარქმევის წინააღმდეგ. მან განაცხადა, რომ „საბჭოს სახელწოდების პარლამენტად შეცვლა შეუძლებელია, რადგანაც პარლამენტი საზოგადო სახელწოდებაა საკანონმდებლო დაწესებულებათა, წინააღმდეგ ამისა, ყოველს სახელმწიფოში პარლამენტს საკუთარი ისტორიულად შემუშავებული სახელი აქვს. ჩვენ უნდა ავირჩიოთ ისევე ქართულ სახელწოდებებში რომელიმე. ასეთია სახელწოდებანი: კრება, საკრებულო, დარბაზი, საბჭო და სხვა“.⁸² პ.საყვარელიძეს უმჯობესად მიაჩნდა დარბაზის ნაცვლად დარჩენილიყო ისევე საბჭო „ეროვნულის შეცვლით“. მისი აზრით, შეიძლება ეწოდებინათ აგრეთვე „წარმომადგენელთა პალატა“, „წარმომადგენელთა საბჭო“. რ.არსენიძის აზრით, ეროვნული საბჭოსათვის უნდა ეწოდებინათ „ხალხის წარმომადგენელთა დარბაზი“, კ.მაყაშვილის აზრით — „რჩეულთა დარბაზი“. საბოლოოდ, კომისია შეჩერდა სახელწოდებაზე — „წარმომადგენელთა დარბაზი“, მაგრამ საკითხის საბოლოო გადაწყვეტა მაინც შემდეგი სხდომისთვის გადადეს.

საკონსტიტუციო კომისიის 21 სექტემბრის სხდომაზე საკითხის განხილვა გაგრძელდა — მიიღეს ჯერ „სახელმწიფო დარბაზი“, ბოლოს არჩევანი შეაჩერეს სახელწოდებაზე „რესპუბლიკის დარბაზი“. სწორედ ეს სახელწოდება წარუდგინეს ეროვნული საბჭოს პრეზიდიუმს. მომხსენებლად გამოყვეს პ.საყვარელიძე.⁸³ თუმცა, საკონსტიტუციო კომისიის მოსაზრება არ გაიზიარეს და საქართველოს ეროვნული საბჭოს 1918 წლის 4 ოქტომბრის სხდომაზე ხმის უმრავლესობით გადაწყდა ამ დაწესებულებისათვის ეწოდებინათ „საქართველოს პარლამენტი“.

⁸¹ სცსა, ფ.1836, აღწ.1, საქ.201, ფურც.78

⁸² იქვე, ფურც.79

⁸³ იქვე, ფურც.81

პარლამენტის დემოკრატიულობის უზრუნველყოფა

პარლამენტის დემოკრატიულობის უზრუნველყოფისა და „ბურჟუაზიული ტენდენციებისაგან“ გათავისუფლების მიზნით კონსტიტუციურად მკვიდრდებოდა:

— „შეზღუდული პარლამენტარიზმი. გათვალისწინებული იყო საკანონმდებლო ინიციატივისა და რეფერენდუმის სისტემის ფართო გამოყენება;

— პარლამენტის სრულხელისუფლებიანობა. იგი მხოლოდ „ხალხის ნებით იყო შეზღუდული და გარდა საკანონმდებლოსი, „აღმასრულებელი ორგანოს ნიშანსაც“ ატარებდა;

— ფუნქციონირების ოპტიმალური ვადა. ასეთად სამი წელი დაადგინეს. მიაჩნდათ, რომ უფრო ხანგრძლივი ვადით არჩეული პარლამენტი „ხალხს მოსწყდებოდა“, უფრო ხშირი არჩევნები კი გამოიწვევდა აბსენტიზმს, ინდიფერენტიზმს და დიდ ხარჯებს სახელმწიფოსთვის;

— გასამრჯელო პარლამენტარობისთვის, რათა ხალხის წარმომადგენლებს პარლამენტში „შესვლის და მუშაობის შეძლება“ მისცემოდათ.

შეზღუდული პარლამენტარიზმი

სოციალისტური პარტიების წარმომადგენელთა ნაწილი, თავიანთი იდეოლოგიური პოზიციებიდან გამომდინარე, ალმაცერად უყურებდა წარმომადგენლობითი სისტემის „ბურჟუაზიულ და წმინდა პარლამენტურ“ პრინციპებს. 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლები გადაჭრით ემიჯნებოდნენ ასეთ თვალსაზრისს. ს.დადიანი აღნიშნავდა: „შემცდარი აზრია, ვითომ საყოველთაო არჩევნების სისტემა: პარლამენტი, წარმომადგენლობა ბურჟუაზიის მოგონილი იყოს და ბურჟუაზიის ინტერესებს იცავდეს“.⁸⁴ სოციალისტური პარტიების სხვა წარმომადგენლებიც აღიარებდნენ, რომ „წარმომადგენლობითი სისტემა, არჩევნები, პარლამენტი, კლასობრივი ბატონობის იარაღია“, მაგრამ მიუთითებდნენ, რომ საყოველთაო არჩევნების

⁸⁴ „სახალხო საქმე“, 10.X.1920

გზით გაბატონებული კლასი „ხალხის დიდ უმრავლესობას“ წარმოადგენს.⁸⁵

კონსტიტუციის 52-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტი კონსტიტუციის ფარგლებში ანხორციელებდა „ერის ხელმწიფებას“. ამ მუხლის მიხედვით, „სუვერენის სახელი ეკუთვნის ერს და შემდეგ შეზღუდული სახით — პარლამენტს. მეტს არავის“.⁸⁶ როგორც 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლები აღნიშნავდნენ, ამით ნათქვამი იყო, რომ „ჩვენ რესპუბლიკაში არ არის წმინდა პარლამენტარიზმი, არამედ ხალხოსნური სახელმწიფოა და ამისდა მიხედვით უნდა იქნეს შესწორებული ის მუხლები, რომელნიც ამ სისტემას არღვევენ“.⁸⁷

აღინიშნებოდა, რომ პარლამენტარიზმის დროს ხალხი მხოლოდ ერთხელ ანხორციელებს თავის სუვერენობას — არჩევნების დროს, ანუ რეალური სუვერენობის მატარებელია პარლამენტი. საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით კი პარლამენტარიზმის სისტემა იზღუდებოდა სახალხო ინიციატივითა და რეფერენდუმით. ს.დადიანი ამასთან დაკავშირებით აღნიშნავდა: „ჩვენ ვებრძვით პარლამენტარიზმს, ფრთებს ვაკვეცთ მის ყოყლოჩინობას, ჩამოვაცლით მას ყოველივე ჩვენთვის გამოუსადეგარს ბურჟუაზიულ ტენდენციებს. უახლოებთ მას ხალხს და მით მალლა ვაყენებთ ხალხს“.⁸⁸

პარლამენტის კონტროლის ერთადერთ საშუალებად 1921 წლის კონსტიტუცია რეფერენდუმის ინსტიტუტს ტოვებდა. ეს შეესაბამებოდა კონსტიტუციის საერთო ტენდენციას — ბოლო სიტყვა ყველა საკითხში ეკუთვნოდეს ხალხს რეფერენდუმის ინსტიტუტის მეშვეობით. დიდი მნიშვნელობა ენიჭებოდა საჯაროობას პარლამენტის მუშაობაში. ეს მიიჩნეოდა საზოგადოებასა და პარლამენტს შორის მჭიდრო კავშირის შენარჩუნების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გარანტიად. როგორც საკონსტიტუციო კომისია აღნიშნავდა, „პარლამენტის მოღვაწეობაში არის დაინტერესებული ხალხი, საზოგადოება. პარლამენტი სარგებლობს უაღრესი ავტორიტეტით უმთავრესად იმიტომ, რომ მისი მოღვაწეობა ხალხის თვალწინ მიმდინარეობს; საკმარისია პარლამენტის მუშაობა ხანგრძლივით დაფარული გახდეს

⁸⁵ „სახალხო საქმე“, 17.X.1920

⁸⁶ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.191

⁸⁷ „სახალხო საქმე“, 16.X.1920

⁸⁸ იქვე

და ის ხალხს დაშორდება. საზოგადოების აზრმა, რომლითაც პარლამენტი ხელმძღვანელობს, და რომელიც ამყარებს თანხმობას პარლამენტსა და ხალხს შორის, შეიძლება დაკარგოს გავლენა პარლამენტზე, რადგან თვით საზოგადოების აზრიც იმის გამო, რომ პარლამენტი ფარულ მოღვაწეობას ეწევა, სულ სხვა მიმართულებას მიიღებს“.

პარლამენტის მუშაობის საჯაროობის აღნიშვნასთან ერთად, 1921 წლის კონსტიტუციის 55-ე მუხლი ადგენდა პარლამენტის უფლებას თავისი სხდომა ან სხდომის ნაწილი დახურულად გამოეცხადებინა. ასეთი რამ აუცილებელი იყო იმ საკითხების განხილვის დროს, რომლებიც სახელმწიფო საიდუმლოებას მიეკუთვნებოდა (მაგალითად, სახელმწიფოს თავდაცვის საკითხები და სამხედრო ხარჯები) და რომელთა საჯაროდ განხილვას „გამოუსწორებელი ზარალი“ შეიძლება მოეტანა სახელმწიფოსთვის.

პარლამენტის სრულხელისუფლებიანობა

ამავე დროს პარლამენტი მიიჩნეოდა არა მარტო საკანონმდებლო ორგანოდ, არამედ მთავრობის ფუნქციების შემთავსებელ დაწესებულებადაც. ამ მხრივ საგულისხმოა შემდეგი ეპიზოდი: საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წ. 14 აპრილის სხდომაზე კონსტიტუციის პროექტის თავის — „პარლამენტის“ გადასინჯვის დროს ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიის წარმომადგენელმა გ.გვაზავამ აღნიშნა, რომ „პარლამენტი — უპირველესად ყოვლისა არის კანონმდებლობითი ორგანო“ და „ეს მისი უზენაესობის ნიშანია“. ამიტომ, მისი აზრით, საჭირო იყო გარკვევით აღენიშნათ, რომ საქართველოს პარლამენტი საკანონმდებლო ორგანოა.⁸⁹

გ.გვაზავას წინადადება მიუღებლად მიიჩნიეს, რადგანაც, სოციალ-დემოკრატიული პარტიის წარმომადგენლის რ.არსენიძის განცხადებით, საქართველოს პარლამენტი (დამფუძნებელი კრება) ხშირად ერეოდა აღმასრულებელი ხელისუფლების სფეროშიც და „ამ მხრივ იგი აღმასრულებელი ორგანოს ნიშანსაც ატარებს“⁹⁰, ანუ 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, პარლამენტი სრულხელისუფლებიანობით ხასიათდებოდა ჩვენს ქვეყანაში. რ.არსენ-

⁸⁹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.180, ფურც.200

⁹⁰ იქვე

ნიქე ამასთან დაკავშირებით აღნიშნავდა: „სრული ხელისუფლება პარლამენტის ხელში უნდა იყოს, რომელიც ხალხის ნებით უნდა იყოს შეზღუდული“.⁹¹

პარლამენტართა რაოდენობა

ჯერ კიდევ 1919 წლის თებერვალში რ.არსენიძის მიერ შემუშავებული დებულების მიხედვით, პარლამენტში 120 დეპუტატი უნდა ყოფილიყო ამას საკონსტიტუციო კომისიაც დაეთანხმა. თუმცა გ.ნანიშვილი განხილვის დროს ამის წინააღმდეგ გამოვიდა და აღნიშნა, რომ პრაქტიკულად საქართველოს პარლამენტში ამდენი წევრი საჭირო არ იქნებოდა, ამასთან, „ჩვენი ქვეყანა პატარაა და ბევრი წევრების შენახვა გაუჭირდება“.⁹²

პარლამენტის წევრთა რაოდენობა — 120 ფიგურირებდა მოგვიანებითაც, დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემუშავებულ პროექტშიც, მაგრამ საბოლოოდ, ეს ზედმეტად მიიჩნიეს. „ჩვენი ფიქრით, პარლამენტის დეპუტატთა რიცხვის ერთხელ და სამუდამოდ განსაზღვრა კონსტიტუციაში დიდი შეცდომა იქნებოდა“⁹³, — აღნიშნავდა ამასთან დაკავშირებით საკონსტიტუციო კომისია.

პარლამენტის პალატების რაოდენობა

როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი — ერთპალატიანი თუ ორპალატიანი? ეს იყო ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელმაც დიდი კამათი გამოიწვია კონსტიტუციის შემუშავების დროს. საკონსტიტუციო კომისიის აზრით, ამას არა მარტო აკადემიურ-თეორიული, არამედ დიდი პოლიტიკური მნიშვნელობა ჰქონდა.⁹⁴

1919 წლის 28 თებერვალს საქართველოს პარლამენტის საკონსტიტუციო კომისიაში რ.არსენიძის მიერ შემუშავებული პარლამენტის დებულების განხილვის დროს სერიოზული მსჯელობა გაიმარ-

⁹¹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.180, ფურც.232

⁹² სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.46, ფურც.12

⁹³ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.180, ფურც.200

⁹⁴ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც.49

თა იმის თაობაზე, თუ რამდენპალატიანი უნდა ყოფილიყო საკანონმდებლო ორგანო საქართველოში. რ.არსენიძე ასაბუთებდა, რომ „დემოკრატიზმი თხოულობს ერთპალატიან ორგანოს“. ამ აზრს საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა უმეტესობაც იზიარებდა. თუმცა გამოითქვა საწინააღმდეგო მოსაზრებებიც. „ევროპაში ყველგან ორპალატიანი სისტემაა და ამ მოვლენას რაიმე გონივრული საფუძველი უნდა ჰქონდეს, — აღნიშნა სპ.კედიამ, — ალბათ მართლაც პრაქტიკულად საჭიროა იგი“. ⁹⁵ კერძოდ, ზედა პალატა შესაძლებელს გახდის რომ „კანონი მეტი სიღინჯის, მეტი გამოცდილების ნაყოფი იყოს“.

სპ. კედიას აზრით, საქართველოში კანონის შედგენა და მიღება მეტად გაადვილებული და გამარტივებული იყო. „ორპალატიანი კანონმდებლობა კი იმით არის სასარგებლო, რომ კანონი რამდენჯერმე განიხილებოდა სხვადასხვა თვალსაზრისით“. დიდი მნიშვნელობა აქვს აგრეთვე „ამ კითხვისათვის ტემპერამენტს“. მეორე პალატაში, რომელიც სხვა სისტემით იქნება არჩეული, შევა „სხვა ტემპერამენტის ხალხი“, რომელიც „სხვა თვალთაგან გასინჯავენ კანონს: უფრო შეატყობენ ნაკლს“.⁹⁶

სპ.კედიამ მხარი დაუჭირა გ.რცხილაძის მიერ წამოყენებულ წინადადებას, რომ ზედა პალატაში ერობების წარმომადგენლები აერჩიათ. საპასუხოდ რ.არსენიძე აღნიშნავდა, რომ „რცხილაძის აზრი ფედერაციის ნაშენების გაცხოველებაა“, საქართველოსნაირ პატარა ქვეყანაში კი საჭიროა „მეტი ცენტრალიზაცია მართველობის თავდაცვის მიხედვით; ერობების პოლიტიკურ დაწესებულებად გადაქცევა კი ქვეყანას მხოლოდ ზიანს მოუტანს“.⁹⁷

როგორც უკვე ითქვა, საქართველოსთვის მიუღებლად იქნა მიჩნეული ფედერალიზმი, რასაც ემყარება ამერიკა-შვეიცარიის ორპალატიანი სისტემა, ხოლო ზედა პალატა უნიტარულ სახელმწიფოში, ს.ჯაფარიძის თქმით, ითვლება „მეტ ბარგად, რეაქციონურ მოვლენად“. დემოკრატიულ საქართველოში გამორიცხავდნენ ზედა პალატის არჩევას საკუთრების, ხნოვანების ცენზის მიხედვით და ა.შ. ასე რომ, გ.ნანეიშვილის სიტყვებით, „ზედა პალატაშიც იმავე ხნოვანების და ტემპერამენტის და ისეთივე წესით არჩეული ხალხი იქნება, როგორც

⁹⁵ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.46, ფურც.13

⁹⁶ იქვე, ფურც.14

⁹⁷ იქვე, ფურც.13

ქვედა პალატაში“. იგივე აღნიშნა რ.არსენიძემაც. არჩევნების შედეგად კი „ზედაშიც ის პარტია იბატონებს, რომელიც გაიმარჯვებს ქვედა პალატაში“.98 ასეთ პირობებში ზედა პალატა სრულიად ზედმეტი იქნებოდა.

მოგვიანებით, დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიაში ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიის წარმომადგენელი გ.გვაზავა მოითხოვდა, რომ პარლამენტი ორპალატიანი ყოფილიყო. მისი აზრით, ზედა პალატა იქნებოდა გარანტია იმისა, რომ კანონები ნაჩქარევად არ იქნებოდა მიღებული, ამავე დროს შეასუსტებდა ქვედა პალატის სწრაფვას თავისი ხელისუფლების გაფართოებისაკენ.

საბოლოო ჯამში, საკონსტიტუციო კომისიამ უარყო ორპალატიანი პარლამენტის იდეა. ჩათვალა, რომ „ორპალატიანი სისტემა ჩვენი რესპუბლიკისათვის სრულებით გამოუსადეგარია“.99 ამას ასაბუთებდნენ შემდეგი არგუმენტებით:

— დემოკრატიული რესპუბლიკის დროს ორივე პალატა ერთი და იმავე წესით იქნება არჩეული, ე.ი. პირდაპირი, საერთო, ფარული და თანასწორი კენჭისყრით. არჩევნების ერთნაირი სისტემა კი ერთნაირ შედეგებს განაპირობებს და ორივე პალატაში ერთი პარტიის უმრავლესობას შექმნის;

— პარტიული დისციპლინა უაღრესად მტკიცეა და ამიტომ თუ რამეს მიიღებს ქვედა პალატა, იგივეს დაადგენს ზედაც. ასე რომ, ზედა პალატა საქართველოში იქნებოდა „ნამდვილი დუბლიკატი ქვედა პალატისა“.

აღსანიშნავია, რომ ერთპალატიანი პარლამენტი იმ დროს არსებობდა საბერძნეთში, ბულგარეთში, სერბიაში, ლუქსემბურგში და გერმანიის ზოგიერთ პატარა სახელმწიფოში. როგორც ნ.საქარელი აღნიშნავდა, ერთპალატიანი პარლამენტი „არის იშვიათი გამონაკლისი კონსტიტუციურ ისტორიაში“.100

საკონსტიტუციო კომისიის აზრით, ზედა პალატა გაართულებდა სახელმწიფოს მექანიზმს, „იგი მხოლოდ გამოიწვევს ზედმეტ

⁹⁸ სკსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.46, ფურც.14

⁹⁹ სკსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც.49

¹⁰⁰ ნ.საქარელი. სხვადასხვა ქვეყნის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება. ტფ., 1920, გვ.35

ხარკებს და უნაყოფო დროსა და შრომის დაკარგვას“.¹⁰¹ რაც შეეხებოდა კანონთა სერიოზულ განსჯასა და დინჯ მუშაობას, საკონსტიტუციო კომისიის აზრით, მისი მიღწევა შეიძლებოდა რთული საკანონმდებლო წესის შემუშავებით, რეფერენდუმის შემოღებით და სხვა. ე.ი. ზოგიერთი საკითხი, რაც, ჩვეულებრივ, ზედა პალატის ფუნქციაში შედიოდა, კონსტიტუციის მიხედვით, ხალხს უნდა გადაეწყვიტა რეფერენდუმის გზით.

პარლამენტის ვადა

ჯერ კიდევ 1919 წლის თებერვალში რ.არსენიძის მიერ შემუშავებული დებულების მიხედვით, პარლამენტი ორი წლის ვადით უნდა აერჩიათ საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული კენჭისყრით. პარლამენტის არჩევის ორწლიანი ვადა მოიწონეს, თუმცა ამ საკითხმაც კომისიაში კამათი გამოიწვია. სპ.კელიამ ორი წლის მაგივრად სამის დაწესება მოითხოვა, რადგანაც ამ შემთხვევაში მისი აზრით, დეპუტატი უფრო მეტად შეძლებდა საქმეში ჩაბმას, ამასთან, თუ „მალ-მალე შეიცვალა დეპუტატების შემადგენლობა სახელმწიფო ვერ გამაგრდება“.¹⁰² მას მხარი დაუჭირა ს.ჯაფარიძემაც. თუმცა გ.ნაწიევილიმა პირიქით, პარლამენტის ფუნქციონირებისათვის დაწესებული ვადის შემცირება მოითხოვა.

დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიაშიც თავდაპირველად პარლამენტის არჩევა ორწლიანი ვადით ივარაუდებოდა. კომისიის წევრთა ნაწილმა ეს ძლიერ მცირე დროდ მიიჩნია. საკონსტიტუციო კომისიის წევრის ს.ჯაფარიძის სიტყვით, „პარლამენტი ვერც კი მოასწრებს რაიმე მისცეს ხალხს, აგრძნობინოს მას ხალხისათვის სასარგებლო საქმიანობა და იგი უნდა დაიშალოს“.¹⁰³

ს.ჯაფარიძემ მოითხოვა, რომ საქართველოს მომავალი პარლამენტი, შვეიცარიის მსგავსად, სამი წლის ვადით აერჩიათ.¹⁰⁴ ამ წინადადებას მხარი დაუჭირა საკონსტიტუციო კომისიის ნაწილმა. პ.გელიევილიმა აღნიშნა, რომ „ეს სულაც არ იქნებოდა დემოკრატიული

¹⁰¹ იქვე

¹⁰² სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.46, ფურც.13

¹⁰³ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, ფურც.200

¹⁰⁴ იქვე, ფურც.207

პრინციპების ღალატი“.¹⁰⁵ კ.ჯაფარიძემ კი არ გამოორიცხა პარლამენტის ვადის შემცირება მომავალში, „როცა პარლამენტის ხელში ჩვენი ცხოვრების ეკონომიური მხარე იქნება, როცა მაშასადამე ხალხი ზედმიწევნით იქნება დაინტერესებული პარლამენტის ბედით“.¹⁰⁶

საკონსტიტუციო კომისიაში ი.ბარათაშვილი და ლ.ნათაძე გადაჭრით მოითხოვდნენ ორწლიანი პარლამენტის დატოვებას. ლ.ნათაძემ გერმანიის 1919 წლის კონსტიტუციით განსაზღვრული 4-წლიანი პარლამენტი მიიჩნია დათმობად „დემოკრატიის მხრივ ბურჟუაზიის წინაშე“.¹⁰⁷ ლ.ნათაძის სიტყვით, „სწორედ ეს ხშირი არჩევნები აჩვენებს ხალხს, რომ მმართველობა მის ხელშია და ის არის ბატონ-პატრონი ქვეყნისა. არჩევნები არის ერთადერთი საშუალება ხალხის უზენაესობის განხორციელებისა. ეს დღეს თუ არა აქვს ხალხს შეგნებული, ხვალ შეიგნებს“.

საბოლოო ჯამში, საკონსტიტუციო კომისიამ დაადგინა, რომ საქართველოს პარლამენტი 3 წლის ვადით აერჩიათ. ვადის განსაზღვრისას საკონსტიტუციო კომისია ხელმძღვანელობდა იმ მოსაზრებით, რომ ვადა არ უნდა იყოს ისეთი ხანგრძლივი, რომლის განმავლობაშიც პარლამენტი შეიძლება „ხალხს მოსწყდეს“ და არ უნდა იყოს სამ წელზე ნაკლები, რადგანაც ხშირი საპარლამენტო არჩევნები (რასაც დაემატებოდა რეფერენდუმები და ადგილობრივ თვითმმართველობათა არჩევნები) გადაღლის ხალხს, გაზრდის აბსენტიზმს, ინდიფერენტიზმს და სახელმწიფოსათვის დიდ ხარჯებთან იქნება დაკავშირებული.¹⁰⁸

¹⁰⁵ იქვე, ფურც.208

¹⁰⁶ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, ფურც.207

¹⁰⁷ იქვე

¹⁰⁸ პ.საყვარელიძე აკრიტიკებდა ჩეხოსლოვაკიის 1920 წლის 29 თებერვალს მიღებული კონსტიტუციით გათვალისწინებულ „გრძელვადიან პარლამენტს“. მისი თქმით, „თავიდანვე თვალში გვხვდება ძეტად გრძელვადიანი პარლამენტი: სეიმი — ექვსწლიანი, სენატი რვა წლიანი. სენატი სეიმთან შედარებით სულ მცირე უფლებით არის აღჭურვილი. ძნელი წარმოსადგენია რა მოსაზრებას ხელმძღვანელობდა ჩეხოსლოვაკიის დემოკრატია და მისი სახალხო კრება, რომელშიაც უმეტესობა სოციალისტურია, როცა ასეთ გრძელვადიან საკანონმდებლო წარმომადგენლობას ჰქმნიდა“ (ჩეხოსლოვაკურ რესპუბლიკის კონსტიტუცია. ტფ., 1920, გვ.5-6).

პარლამენტის უფლებამოსილება

1921 წლის კონსტიტუციის 54-ე მუხლში განსაზღვრულია პარლამენტის უფლებამოსილება. პარლამენტის უფლებას შეადგენს: ა) კანონმდებლობა; ბ) უმაღლესი გამგებლობა რესპუბლიკის ჯარისა და საზოგადოდ ყოველი შეიარაღებული ძალა; გ) ომის გამოცხადება; დ) დამტკიცება საზავო, სავაჭრო და სხვა ხელშეკრულებებისა უცხო სახელმწიფოებთან; ე) ამნისტია; ვ) ბიუჯეტის დამტკიცება; ზ) საშინაო და საგარეო სესხის აღება; თ) თანამდებობის პირთა არჩევა, რაც კონსტიტუციით ან კანონით პარლამენტის კომპეტენციას განეკუთვნებოდა; ი) აღმასრულებელი ხელისუფლების საერთო კონტროლი.

საკონსტიტუციო კომისია ამ მუხლებთან დაკავშირებით მიუთითებდა, რომ „აღნიშნული საკითხები ისე ღრმად შეეხებიან ხალხის ინტერესებს, რომ მისი გადაწყვეტა, მოწესრიგება ან თვით ხალხს ან მის წარმომადგენლებს უნდა შეეძლოთ მხოლოდ“.¹⁰⁹ საკონსტიტუციო კომისიის აზრით, ამას მოითხოვდა დემოკრატიის პრინციპი — საკითხის გადაწყვეტის პროცესში პირველ რიგში მონაწილეობას ის უნდა იღებდეს, ვის ინტერესებსაც იგი ყველაზე მეტად ეხება. ამნისტიის გამოცხადების და კონტროლის უფლება კი გამომდინარეობდა პარლამენტის უზენაესობიდან.

კონსტიტუციის 55-ე მუხლის მიხედვით, პარლამენტის სხდომა საჯაროდ ცხადდებოდა. საკონსტიტუციო კომისია მიუთითებდა, რომ „პარლამენტი სარგებლობს უაღრესი ავტორიტეტით უმთავრესად იმიტომ, რომ მისი მოღვაწეობა ხალხის თვალწინ მიმდინარეობს“.¹¹⁰ საკონსტიტუციო კომისიის აზრით, საკმარისი იყო პარლამენტის სხდომა ხანგრძლივად ფარული გამხდარიყო, რომ ის ხალხისგან გაუცხოვდებოდა და საზოგადოებრივ აზრსაც დაეკარგა გავლენა პარლამენტზე. იმ საკითხებისათვის, რომელთა საჯაროდ განხილვა შეუძლებლად იქნებოდა მიჩნეული, სახელმწიფოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე, კონსტიტუციაში გათვალისწინებული იყო დახურული სხდომები.

¹⁰⁹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც.55

¹¹⁰ იქვე, ფურც.55-56

პარლამენტართა უფლებამოსილება

იმისათვის, რომ დეპუტატს თავისუფლად შეესრულებინა თავისი მოვალეობა როგორც ხალხის წარმომადგენელს, მას ენიჭებოდა „უპასუხისმგებლობისა და ხელშეუხებლობის პრივილეგიები“.¹¹¹ დეპუტატს თავისუფლად შეეძლო თავისი აზრების წარმოთქმა პარლამენტის წინაშე და იგი არ შეიძლებოდა პასუხისგებაში მიეცათ პარლამენტის ნებადაურთველად. საკონსტიტუციო კომისია აღნიშნავდა, რომ „თუ პარლამენტის წევრის სიტყვა, რომელიც რაიმე დელიქტს შეიცავს, იქნება გამეორებული კერძო პირის მიერ, უკანასკნელს მთელი თავის არასასიამოვნო შედეგებით დააწვება სასჯელი“.¹¹² ამავე დროს, დეპუტატის მიერ თავისი მოვალეობის გარეშე წარმოთქმული სიტყვა თავისუფალი არ არის სასჯელისაგან. საკონსტიტუციო კომისია აღნიშნავდა, რომ „დეპუტატის მოღვაწეობა პარლამენტის გარეთ სრულიადაც არ იფარგლება უპასუხისმგებლობით. მამასადამე, კანონი გულისხმობს მოვალეობის შესრულებას თვით პარლამენტში“.¹¹³

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 50-ე მუხლი აღნიშნავდა, რომ „პარლამენტის წევრებს მიეცემათ კანონით განსაზღვრული გასამრჩელო“. საკონსტიტუციო კომისია ხაზს უსვამდა, რომ ეს საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპი დემოკრატიის მიერ იყო წამოყენებული, რომელსაც სურდა თავის წარმომადგენელთა უზრუნველყოფა საკანონმდებლო დაწესებულებაში, „ლარიბისათვის იქ შესვლის და მუშაობის შეძლება რომ მიეცა“.¹¹⁴ ამ მუხლის მნიშვნელობას საკონსტიტუციო კომისია იმაშიც ხედავდა, რომ დეპუტატს ამავე დროს ეკრძალებოდა „რამე ჯამაგირიანი თანამდებობის“ დაკავება. ამიტომ შეიძლება დეპუტატობა მხოლოდ „ქონებრივ კლასის პრივილეგიად“ გამხდარიყო.

კონსტიტუციის პროექტის 58-ე მუხლით აღიარებული დეპუტატის თანამდებობრივი შეუთავსებლობის პრინციპი¹¹⁵ კომისიის აზ-

¹¹¹ იქვე, ფურც.51

¹¹² იქვე

¹¹³ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც.52

¹¹⁴ იქვე, ფურც.53

¹¹⁵ „პარლამენტის წევრს არ შეუძლიან იმავე დროს რაიმე ჯამაგირიანი თანამდებობა ეჭიროს სახელმწიფოს ან ადგილობრივ მმართველობის სამსახურში; იგი შეიძლება იყოს მხოლოდ მთავრობის წევრი, სახელმწიფო კონტროლიორი, მინისტრის ამხანაგი, ან ასრულებდეს ადგილობრივ მმართველობის ხმოსნის მოვ-

რით, აუცილებელი იყო იმიტომ, რომ დეპუტატი რომელიმე უწყებისადმი „ეკონომიკურ ნიადაგზე დამოკიდებული“ არ გაეხადა. „ამით აიხსნება, რომ თითქმის ყველგან არის აღიარებული შეუთავსებლობის პრინციპი“. ¹¹⁶ ამ წესიდან გამონაკლისების ჩამონათვალმა კამათი გამოიწვია და, საბოლოოდ, საკითხის გარკვევა კონსტიტუციის საქმედ არ მიიჩნიეს. 51-ე მუხლის მიხედვით, ეს ცალკე კანონით უნდა განსაზღვრულიყო.

პარლამენტის თავმჯდომარე

კონსტიტუციის პროექტის თანახმად, პარლამენტის თავმჯდომარედ, რომელსაც ერთი წლით ირჩევდნენ, არ შეიძლებოდა ერთი და იგივე პირის ზედიზედ არჩევა. ეს მუხლი სასტიკად გააკრიტიკა II ინტერნაციონალის აღიარებულმა ლიდერმა კარლ კაუციმ, რომელიც საქართველოში ყოფნის დროს კონსტიტუციის პროექტსაც გაეცნო.

კ.კაუცის სიტყვით, გაუგებარი იყო, თუ რატომ არ შეიძლებოდა მეორე ვადით პარლამენტის თავმჯდომარის არჩევა: „თავმჯდომარე, თუ ის სარგებლობს პარლამენტის ნდობით, თუ ის მტკიცედ დგას თავის სიმადლეზე, რათ არ უნდა იყოს მეორეჯერ ან მესამეჯერ არჩეული? გამოდის, რომ ის მიუხედავად იმისა, ვარგა თუ არა, მეორე წელიწადში ვერ იქნება არჩეული? თქვენ კარგად იცით, რა ძნელია კარგი თავმჯდომარის მოძებნა, რა საჭიროა ასეთი დადგენილებით წინასწარ შეიკრათ ხელი?“. კ.კაუციმ ეს „დემოკრატიულ უფლებათა შეზღუდვად ჩათვალა და აღნიშნა, რომ „უკეთესი იქნებოდა, რომ ეს მუხლი სულაც არ ყოფილიყო კონსტიტუციაში“.¹¹⁷

კ.კაუცის პოზიცია გაითვალისწინა სოციალ-დემოკრატიულმა პარტიამ და თავისი ფრაქციის ძალისხმევით, კონსტიტუციის საბოლოო ტექსტში ეს მოთხოვნა აღარ შეუტანიათ.

ლეობას. დეპუტატს შეუძლიან მიიღოს მთავრობისაგან რაიმე პოლიტიკური დავალება ვადით — არა უმეტეს ექვსი თვისა (საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი. ტფ., 1920 წ. ივნისი, მუხლი 58)

¹¹⁶ იქვე

¹¹⁷ სცსსა, ფ.1825, აღწ.1, საქ.129, ფურც.137

პარლამენტის „განუწყვეტლობა“ და მემკვიდრეობითობა

პარლამენტის „სრულხელისუფლებიანობიდან“ საკონსტიტუციო კომისია აღნიშნავდა, რომ „არ არის ისეთი დრო, როდესაც პარლამენტი არ არსებობდეს... იცვლება პარლამენტის შემადგენლობა ახალი არჩევნების საშუალებით, მაგრამ მისი მოქმედება მუდმივია, იგი, როგორც უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, განუწყვეტელია. ცხადია ამიტომ იგი არც თვითონ ითხოვს თავისთავს, არც სხვა რომელიმე ძალას აქვს უფლება მისი დათხოვნისა“.¹¹⁸

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია არ ითვალისწინებდა პარლამენტის ვადამდე დათხოვნის შესაძლებლობას და ასეთი რამ მიჩნეული იყო ანტიდემოკრატიულ პრინციპად. კონსტიტუციის ეს დებულება ემყარებოდა თვალსაზრისს, რომლის მიხედვითაც დეპუტატი ერის წარმომადგენელია და არ არის დამოკიდებული თავის ამომრჩეველზე. პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტზე უარის თქმა ასევე გამომდინარეობდა აღმასრულებელი ხელისუფლებისადმი უნდობლობიდან.

ცნობილი რუსი სამართლის სპეციალისტი ბ. შაცკი, რომელიც 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება-მიღების დროს საქართველოში იმყოფებოდა, შეცდომად მიიჩნევდა პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტზე უარის თქმას. იგი აღნიშნავდა, რომ ისტორიიდან მართლაც მრავალი ფაქტის გახსენება შეიძლება პარლამენტის დაშლის, როგორც ანტიდემოკრატიული მოვლენისა. მაგრამ ეს მხოლოდ საკითხის ერთი მხარეა და გამომდინარეობს კონფლიქტიდან პარლამენტსა და მთავრობას შორის. აქედან არ შეიძლება პარლამენტის დაშლის ინსტიტუტის სრული უარყოფა, რადგანაც არსებობს სხვა სახის კონფლიქტებიც, როდესაც პარლამენტის დაშლა სავსებით დემოკრატიულ ინსტიტუტად წარმოდგება. კერძოდ, ესაა შესაძლო კონფლიქტი პარლამენტსა და ხალხს შორის. სწორედ ამიტომ, აღნიშნავდა შაცკი, პარლამენტის დაშლის ინსტიტუტი შესულია მრავალი ქვეყნის კონსტიტუციაში. როდესაც საზოგადოებრივი აზრი და პარლამენტი სხვადასხვა პოზიციაზე დგანან — ეს რევოლუციის საფრთხეს შეიცავს

¹¹⁸ სკსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც.57

და მისი თავიდან აცილების ერთადერთ საშუალებად პარლამენტის დათხოვნა გამოდის.¹¹⁹

ამგვარ შესაძლებლობას 1921 წლის კონსტიტუციის ავტორებიც ითვალისწინებდნენ. საკონსტიტუციო კომისიის აზრით, გამორიცხული არ იყო ისეთი ვითარებაც, როდესაც პარლამენტი ვეღარ გამოხატავდა ხალხის ნებას, რადგანაც „ხალხის ევოლუციამ გაუსწრო მისი შემადგენლობის ევოლუციას“. ასეთ შემთხვევაში სამართლიანი იქნებოდა პარლამენტის განახლება მისი ვადამდე დათხოვნის გზით, მაგრამ საკონსტიტუციო კომისიამ ასეთი მუხლის შეტანა ზედმეტად მიიჩნია, რადგანაც ჯერ ერთი, მოკლე იყო პარლამენტის მუშაობის ვადა — სამი წელი და ნაკლებად სავარაუდოდ თვლიდნენ, რომ საგრძნობი სხვაობა წარმოშობილიყო ხალხის განწყობასა და პარლამენტს შორის. რაც მთავარია, პარლამენტის დათხოვნა ნიშნავდა მასზე მაღალი ორგანოს ხელისუფლების დაწესებას — „პრეზიდენტის ან ზედა პალატის სახით“. ეს შეზღუდავდა პარლამენტის სუვერენობას.

1921 წლის კონსტიტუცია მაინც ტოვებს პარლამენტის ვადამდე დათხოვნის ერთადერთ გზას — რეფერენდუმის მეშვეობით, თუკი ხალხი დაადასტურებდა პარლამენტის დათხოვნის დეკრეტს. სხვა სახით პარლამენტის შეზღუდვა კონსტიტუციის ფუძემდებლებისათვის მიუღებელი იყო. „რეფერენდუმი გამოხატავს ხალხის უზენაესობას პარლამენტზე. ხალხი, მაშასადამე, უმაღლესი კორექტორია პარლამენტისა“.¹²⁰

1921 წლის კონსტიტუცია საგანგებოდ ზრუნავდა ძველი და ახლადარჩეულ პარლამენტებს შორის მემკვიდრეობითობის უზრუნველყოფაზე. პარლამენტს არავინ იწვევს და არავინ ითხოვს. ყოველი სამი წლის შემდეგ ახლადარჩეულ პარლამენტს თავისი მუშაობა 1 ნოემბერს უნდა დაეწყო. იგულისხმებოდა, არჩევნები ისე უნდა ჩატარებულყო, რომ არჩეულ დეპუტატებს მოესწროთ სესიაზე ჩამოსვლა. ძველი პარლამენტის უფლებამოსილება კი გრძელდებოდა მანამ, სანამ ახალი მუშაობას არ დაიწყებდა.

¹¹⁹ «Слово», 14.1.1920

¹²⁰ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც.57

3. განსხვავებული მოსაზრებები პარლამენტის შესახებ

„შრომის რესპუბლიკა“

ესერების (სოციალისტ-რევოლუციონერების) პარტია საქართველოს დამოუკიდებლობის ნიადაგზე მდგომი ყველაზე მემარცხენე პარტია იყო. ესერების აზრით, „რევოლუციის ტალღები“ უკვე „აზან-ზარებდნენ კაპიტალიზმს“. ¹²¹ ამიტომ დღის წესრიგში იდგა სოციალისტური გარდაქმნების განხორციელება. ეს კი იმდროინდელ საქართველოში, მათი განცხადებით, მხოლოდ ესერებს შეეძლოთ ეტვირთათ.

სხვა პარტიებისგან განსხვავებით, რომლებიც დებულობდნენ საკონსტიტუციო კომისიის პროექტს და მასში შესწორებების შეტანით კმაყოფილდებოდნენ, ესერთა პარტიამ დამფუძნებელ კრებას 1920 წლის 15 დეკემბერს წარუდგინა თავისი კონსტიტუციის პროექტი. ესერთა კონსტიტუცია საქართველოს „შრომის რესპუბლიკად“ აცხადებდა. ესერები ცდილობდნენ უშუალო დემოკრატიის განხორციელებას, მაგრამ ამავე დროს კონსტიტუციის პროექტი ითვალისწინებდა „საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი, ფარული და პროპორციული სისტემის არჩეული ორგანოების“ არსებობას (მუხლი 3). ასეთი უნდა ყოფილიყო ორი წლის ვადით არჩეული 100 დეპუტატი-საგან შემდგარი სახალხო საბჭო (მუხლი 26). სახალხო საბჭოს არჩევისას რესპუბლიკა იყოფოდა საარჩევნო ოლქებად (მუხლი 27). სახალხო საბჭოს ეკუთვნოდა: ა) რესპუბლიკის შეიარაღებული ძალების უმაღლესი გამგებლობა, ბ) ამნისტიის და შეწყალების უფლება, გ) თანამდებობის პირთა არჩევა, დ) აღმასრულებელი ხელისუფლების საერთო კონტროლი, ე) ხალხისათვის კანონების წარდგენა საკითხებში, რომელთათვის დაწესებულია სავალდებულო რეფერენდუმი (მუხლი 32).

სავალდებულო რეფერენდუმით უნდა გადაწყვეტილიყო: ა) სახელმწიფოს ტერიტორიის გაფართოება ან სადავო საზღვრების შესწორება; ბ) ომისა და ზავის საკითხები; გ) სესხის აღება; დ) საზა-

¹²¹ „შრომა“, 10.XII.1920

ვო, სავაჭრო და სხვა ხელშეკრულებათა დამტკიცება; ე) ბიუჯეტის დამტკიცება (მუხლი 33).

სახალხო საბჭოს ყოველწლიურად უნდა აერჩია პრეზიდიუმი, ამასთან იკრძალებოდა ერთი და იგივე პირის თავმჯდომარედ ან მის ამხანაგად ზედიზედ არჩევა (მუხლი 41). სახალხო საბჭოს ვადის გასვლამდე ხელახლა უნდა აერჩიათ ამომრჩეველთა 50 პროცენტის მოთხოვნით (მუხლი 42). დეპუტატთა მეხუთედისა და 10 ათასი ამომრჩეველის წერილობითი მოთხოვნით სახალხო საბჭო ვალდებული იყო ახალმიღებული კანონი 6 კვირის ვადაში გაეტანა სახალხო რეფერენდუმზე (მუხლი 40).

აღმასრულებელი ხელისუფლება რესპუბლიკის მთავრობის ხელში ექცეოდა, რომელსაც უნდა მიეღო „სასწრაფო და გამაფრთხილებელი ზომები“ „რევოლუციის მონაპოვართა დასაცავად და შრომის წყობილების განსამტკიცებლად“ (მუხლი 43), იკრძალებოდა ერთი და იგივე პირის ზედიზედ არჩევა მთავრობის თავმჯდომარედ (მუხლი 53), მთავრობის დანარჩენ წევრებს იწვევდა მთავრობის თავმჯდომარე (მუხლი 49). მთავრობის თავმჯდომარე იღწვოდა კანონთა აღსრულებისათვის, მაგრამ უფლება არ ეძლეოდა კანონის მოქმედება შეეჩერებინა, ან მისი შესრულება დაებრკოლებინა (მუხლი 51).

მთავრობას შეეძლო სახალხო საბჭოს პრეზიდიუმთან შეთანხმებით, „მოულოდნელ შემთხვევაში“ გამოეყვანა შეიარაღებული ძალა 5 ათას კაცამდე, არა უმეტეს 14 დღისა. ამ ვადის გასახანგრძლივებლად საჭირო იყო სახალხო საბჭოს ნებართვა (მუხლი 46).

მთავრობა სახალხო საბჭოს კონტროლქვეშ იმყოფებოდა, რომლისთვისაც „ყოველ მოთხოვნაზე, ხოლო ჩვეულებრივ ყოველ სამ თვეში“ უნდა წარედგინა მოხსენება რესპუბლიკის საშინაო და საგარეო მდგომარეობის შესახებ (მუხლი 45), აგრეთვე ყოველწლიური ბიუჯეტი (მუხლი 47). სახალხო საბჭოს მოთხოვნისთანავე როგორც მთავრობა მთლიანად, ისე თითოეული მინისტრი უნდა გადამდგარიყო (მუხლი 56).

სასამართლო ცხადდებოდა დამოუკიდებლად (მუხლი 61) და სხვასთან ერთად, იქმნებოდა „ერთი უმაღლესი სასამართლო“, რომლის წევრებსაც 2 წლის ვადით აირჩევდნენ (მუხლი 59).

„ხალხოსნური სახელმწიფო“

სოციალისტ-ფედერალისტთა პარტია უმთავრეს საგარეო პოლიტიკურ ამოცანად საქართველოს დამოუკიდებლობის დაცვას მიიჩნევდა და ამ საქმეში საჭიროდ თვლიდა რესპუბლიკის ორიენტაციას საკუთარ ძალებზე. საშინაო პოლიტიკის სფეროში ფედერალისტები აკრიტიკებდნენ მმართველ სოციალ-დემოკრატიულ პარტიას, რომელიც, მათი აზრით, ქვეყანას მიაქანებდა „ბურჟუაზიული შემოქმედების გზით“. ფედერალისტებს მიაჩნდათ, რომ სოციალ-დემოკრატია „გაურბის რა უკიდურეს მემარცხენეებს, ამავე დროს ახდენს მეორე უკიდურეს ექსპერიმენტებს“.¹²²

ფედერალისტთა პარტია ლებულობდა საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემუშავებული კონსტიტუციის პროექტის ძირითად პრინციპებს, ხოლო მათ მიერ შეტანილი შესწორებების მიზანი იყო ის, რომ „პროექტი გაიწმინდოს დაძველებული სახელმწიფო უფლების პრინციპებისაგან და გაშუქებულ იქნას წმინდა ხალხოსნური სახელმწიფოს პრინციპები“.¹²³ ძირითადი მოთხოვნა იყო „პარლამენტარიზმის უაღრესად შესუსტება“ და „ხალხოსნობის განვითარება“, რადგანაც „პარლამენტარიზმი არ ეგუება წმინდა დემოკრატიზმს (ხალხოსნობას)“.¹²⁴ პარტიის ერთ-ერთი ლიდერის ს.დადიანის განმარტებით, „ხალხოსნური ეწოდება სახელმწიფოს, როდესაც „ხალხის ბედის გამგებელი არის თითონ ხალხი“.¹²⁵

ეროვნული და არასოციალისტური ბოზიციიდან

1921 წლის იანვრის ბოლოს თბილისში არასოციალისტური დემოკრატიული პარტიების კონფერენციაზე შეიქმნა საქართველოს დემოკრატიული პარტია. მასში გაერთიანდნენ ეროვნულ-დემოკრატიული, ეროვნული, რადიკალ-დემოკრატიული გლეხთა პარტიები და უპარტიოთა კავშირი. პარტია გმობდა „ქვეყნის დამღუპველ სოციალისტურ პოლიტიკას“, მმართველი პარტიის „უპასუხისმგებლობასა და ერისთვის მავნე ექსპერიმენტებს“.

¹²² „სახალხო საქმე“, 7.II.1921

¹²³ „სახალხო საქმე“, 10.X.1920

¹²⁴ „სახალხო საქმე“, 16.X.1920

¹²⁵ „სახალხო საქმე“, 12.XII.1920

პარტიის პროგრამის თანახმად, სახელმწიფო წყობილების ფორმა უნდა ყოფილიყო დემოკრატიული რესპუბლიკა, „უმაღლესი ხელმწიფება“ უნდა ეკუთვნოდეს „სრულიად საქართველოს ხალხს“. საკანონმდებლო ხელისუფლებას წარმოადგენდა პარლამენტი, რომელსაც აირჩევდნენ „საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი, ფარული და პროპორციული ხმის მიცემით“. აღმასრულებელი ხელისუფლება წარმოდგენილი იქნებოდა რესპუბლიკის პრეზიდენტის და პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი სამინისტროების სახით.

ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიის ცნობილი წარმომადგენელი ვასილ წერეთელი აკრიტიკებდა სოციალისტურ პარტიებში იმ დროს პოპულარულ იდეას ე.წ. უშუალო დემოკრატიის უპირატესობის შესახებ. ვასილ წერეთელი აღნიშნავს ამ სისტემის საქართველოში განხორციელების შეუძლებლობას და მიუთითებს, რომ თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოსათვის აუცილებელია პარლამენტის — წარმომადგენლობითი საკანონმდებლო სისტემის არსებობა.¹²⁶

ვ.წერეთელი იწონებდა პროექტით გათვალისწინებულ სახალხო ინიციატივისა და რეფერენდუმის სისტემას, მიიჩნევდა მათ უაღრესად დემოკრატიულ ინსტიტუტებად და აღნიშნავდა, რომ ამით სრულიად ზედმეტი ხდება პარლამენტის ზედა პალატის — სენატის არსებობა. იგი უაღრესად კრიტიკულად იყო განწყობილი იმ მოვლენისადმი, რასაც „პარტიულ დიქტატურას“ და „პარტიულ ფანატიზმს“ უწოდებდა. ეს მოვლენა უაღრესად საშიშად მიაჩნდა საზოგადოებისათვის. იგი იმედს გამოთქვამდა, რომ პარტიულობის სენი საქართველოში „ყველას მოსძულდა“ და ისტორიის კუთვნილებად იქცევა. ვ.წერეთელი აკრიტიკებდა კონსტიტუციის პროექტში ჩამოყალიბებულ საარჩევნო წესსაც. მისი აზრით, პარტიების ჰეგემონიამ მთლიანად წაართვა საარჩევნო თავისუფლება რიგით მოქალაქეებს. „ყოველ პარტიას თავის წარმომადგენლები უნდა ჰყავდესო გვეუბნებიან. კი, მაგრამ ავიწყდებათ, რომ სახელმწიფოებრივ ინტერესს მეტი ღირებულება აქვს, ვიდრე პარტიულსა და მაშასადამე, მოქალაქეს ნება უნდა ჰქონდეს აირჩიოს, ვინც სურს, სულ ერთია, მისი პარტიის კაცია თუ არა ასარჩევი კანდიდატი“.¹²⁷

¹²⁶ „საქართველო“, 24.I.1920

¹²⁷ „საქართველო“, 31.I.1920

თავი III. პარლამენტი და აღმასრულებელი ხელისუფლება

1. დისკუსია პრეზიდენტის ინსტიტუტის საჭიროებასთან დაკავშირებით

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის არსებობის ხანმოკლე პერიოდის მანძილზე სახელმწიფოებრივი მოწყობის სფეროში ცხარე კამათის საგანი იყო. როგორც მაშინ ამბობდნენ, „პრეზიდენტობის შემოღების თუ შემოუღებლობის საკითხი“. ამ კამათის ხასიათისა და არსის გასაგებად, რამდენიმე მომენტი უნდა გავითვალისწინოთ.

1918 წ. 26 მაისს საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის აღდგენა სახელმწიფოებრივ განვითარებაში ხანგრძლივი, 117-წლიანი წყვეტილობის შემდეგ მოხდა, როდესაც, ერთი მხრივ, მნიშვნელოვანწილად დავიწყებული იყო ძველი სახელმწიფოებრივი ტრადიცია და, მეორე მხრივ, ძირეულად შეიცვალა თავად საქართველო.

მემკვიდრეობითობის ძიება, ტრადიციაზე დაყრდნობა შეუძლებელი იყო და, რეალურად, არც არავის სურდა. საქართველოში მოქმედი პოლიტიკური ძალები დამოუკიდებელი საქართველოს სახელმწიფოებრივ მოწყობას თავიანთი პარტიული დოქტრინებიდან გამომდინარე აპირებდნენ. ამასთან, მაშინდელ საქართველოში, რიგი მიზეზების გამო, რევოლუციური და სოციალისტური განწყობა დომინირებდა.

იმდროინდელი პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობის საჩვენებლად შეიძლება მივუთითოთ 1919 წ. გაზაფხულზე არჩეული დამფუძნებელი კრების შემადგენლობაზე, სადაც 130 ადგილიდან 103 სოციალ-დემოკრატიულმა პარტიამ მოიპოვა, ანუ სახელმწიფოებრივი აღმშენებლობის საკითხების და, მათ შორის პრეზიდენტის ინსტიტუტის საჭიროების გადაწყვეტა, ფაქტობრივად, ერთი პარტიის ხელში აღმოჩნდა¹²⁸. ეს ფაქტი სრულიადაც არ გამორიცხავდა მძაფრ ვნება-

¹²⁸ იხ.: მ.მაცაბერიძე, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია. თბ., 1996, გვ.35.

თაღელვას პრეზიდენტის ინსტიტუტთან დაკავშირებით. აღნიშნულის თაობაზე დისკუსია მიმდინარეობდა:

— საკონსტიტუციო კომისიაში, რომელიც მუშაობდა ქვეყნის კონსტიტუციის შესამუშავებლად;

— სოციალ-დემოკრატიულ პარტიაში, იმის გამო რომ პარტიის შიგნით არ იყო აზრთა ერთიანობა ამ საკითხზე;

— დამფუძნებელ კრებაში კონსტიტუციის პროექტის განხილვის დროს.

პოზიციათა პირველი მოსინჯვა

პრეზიდენტის თანამდებობის საჭიროების საკითხი მოულოდნელად წამოიჭრა ახლადარჩეული დამფუძნებელი კრების მუშაობის დასაწყისშივე და დაფიქსირდა ის ძირითადი პოზიციები, რომელთა გარშემოც დისკუსია მიმდინარეობდა შემდგომ პერიოდში. 1919 წლის 14 მარტის სხდომაზე, სოციალ-დემოკრატების წინადადებით ნოე ჟორდანია, რომელსაც მთავრობის შედგენა მიენდო, იმავე დროს აღიჭურვა რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლის უფლებით. ფედერალისტებმა და ესერებმა ეს პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღებად მიიჩნიეს და პროტესტი გამოთქვეს. ეროვნულ-დემოკრატებმა კი მოიწონეს ეს გადაწყვეტილება. აღინიშნა, რომ ამით „უსათუოდ მყარდება ტრადიცია პრეზიდენტობისა საქართველოს რესპუბლიკაში“¹²⁹. უნდა ითქვას, რომ რამდენიმე თვით ადრე, გაზეთ „კლდეში“ გამოთქმული იყო მოსაზრება, რომ საქართველოს რესპუბლიკაში ნიმუშად უნდა მიეღოთ ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტის ინსტიტუტი.

სოციალ-დემოკრატებს კი სწორედ დემოკრატიული რესპუბლიკის ამერიკული მოდელი მიაჩნდათ კატეგორიულად მიუღებლად საქართველოსთვის. საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე პ.საყვარელიძე ამასთან დაკავშირებით წერდა: „საქართველოს დღევანდელი სახელმწიფოებრივი აღმშენებლობის ცდა დიდათ განსხვავებულია ამერიკის კონსტიტუციურ გაკვეთილებისაგან. ჩვენთვის ამერიკის დიდი დემოკრატია დიდი მაგალითია, მისი მდიდარი ისტორია და თანამედროვე მდგომარეობა მწვრთნელი და ჭკუის მასწავლებელია ყველა

¹²⁹ გაზ. „საქართველო“, 1919 წ. 18 მარტი

დემოკრატიის პოლიტიკური შემოქმედებისა და ცხოვრებისათვის. მხოლოდ არ ვფიქრობთ ამ საკითხში, ე.ი. სახელმწიფოებრივ ძალაუფლების ორგანიზაციის საქმეში, მისი წაბაძვა ხელსაყრელი იყოს ჩვენთვის“¹³⁰. დემოკრატიული რესპუბლიკის ამერიკული მოდელის უარყოფას სოციალ-დემოკრატთა მხრიდან ძირითადად სწორედ ძლიერი პრეზიდენტის ინსტიტუტის არსებობა განაპირობებდა.

საქართველო პირველი ქვეყანა აღმოჩნდა მსოფლიოში, სადაც ხელისუფლების სათავეში სოციალ-დემოკრატიული პარტია მოვიდა. ეს გარემოება განსაკუთრებულ პასუხისმგებლობას აკისრებდა ქართველ სოციალ-დემოკრატებს, რომლებიც ცდილობდნენ ეპოვათ „მესამე გზა“ დასავლეთის „ბურჟუაზიული დემოკრატიის შეზღუდულობასა“ და ბოლშევიკების „კომუნისტურ ექსპერიმენტს“ შორის. მათი აზრით, საქართველო უნდა გამხდარიყო სანიმუშო დემოკრატიული სახელმწიფო, სადაც განხორციელდებოდა „სრული დემოკრატიზაცია მარცხა-გამგეობისა“.

ქართველ სოციალ-დემოკრატებს კარგად ესმოდათ „უშუალო დემოკრატიის“ განხორციელების შეუძლებლობა თანამედროვე სახელმწიფოს პირობებში, ამიტომ დემოკრატიის განსახიერებას მათთვის წარმოადგენდა, ერთი მხრივ, ხელისუფლების მაქსიმალური თავმოყრა არჩევითი ორგანოს — პარლამენტის ხელში და, მეორე მხრივ, აღმასრულებელი ხელისუფლების კოლეგიურობის უზრუნველყოფა.

დემოკრატიულობის ამგვარ გაგებას კი მრავალი სოციალისტის აზრით ვერ უთავსდებოდა პრეზიდენტის ინსტიტუტის არსებობა. თუმცა, სოციალისტ-ფედერალისტებისა და ესერებისგან განსხვავებით, სოციალ-დემოკრატებში არ იყო აზრთა ერთიანობა პრეზიდენტის ინსტიტუტთან დაკავშირებით. თუ სოციალ-დემოკრატების ერთი ნაწილი, სხვა სოციალისტების მსგავსად, წინააღმდეგი იყო პრეზიდენტის ინსტიტუტის არსებობისა, დანარჩენებს, ძლიერი ცენტრალური ხელისუფლების საჭიროებაზე მითითებით, შესაძლებლად მიაჩნდათ არა პრეზიდენტობის ამერიკული მოდელის, არამედ პარლამენტის მიერ არჩეული პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღება.

¹³⁰ გაზ. „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წ. 4 თებერვალი

პრეზიდენტის ინსტიტუტის საკითხი საკონსტიტუციო კომისიაში

პრეზიდენტის ინსტიტუტის საჭიროების საკითხთან დაკავშირებით ცხარე კამათი მიმდინარეობდა დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიაში, რომელიც 1919 წლის 18 მარტს შეიქმნა 15 წევრის შემადგენლობით. თუმცა, შემდგომში მის შემადგენლობაში გარკვეული ცვლილებები მოხდა. საკონსტიტუციო კომისიას ჯერ რ.არსენიძე, შემდეგ კი პ.საყვარელიძე თავმჯდომარეობდა. კომისიაში სოციალ-დემოკრატიული პარტიიდან შედიოდნენ აგრეთვე ლ.ნათაძე, ს.ჯაფარიძე, მ.რუსია; ეროვნულ-დემოკრატებიდან სპ.კედია, გ.გვაზავა, სოციალისტ-ფედერალისტებიდან ი.ბარათაშვილი, გ.ლასხიშვილი, სოციალისტ-რევოლუციონერებიდან ი.გობეჩია და სხვები. საკონსტიტუციო კომისიაში სოციალ-დემოკრატები დომინირებდნენ — კომისიის 15 წევრიდან 10 ამ პარტიის წარმომადგენელი იყო.

აღმასრულებელი ხელისუფლების კონსტრუქციის შემუშავებასთან დაკავშირებით, საკონსტიტუციო კომისიის 1919 წ. 14 ივნისის სხდომაზე კომისიაში სამუშაოდ მოწვეული „მცოდნე პირი“ გ.ნანეიშვილი აღნიშნავდა, რომ „მთლიანობა არ არის დაცული, საჭიროა ან პრეზიდენტის ან უპრეზიდენტოს აღება“¹³¹. თავად გ.ნანეიშვილმა მხარი დაუჭირა პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღებას. სოციალ-დემოკრატი ლ.ნათაძე ასევე მოითხოვდა კონსტიტუციის პროექტში აღენიშნათ, რომ მთავრობის თავმჯდომარე არის „იმავე დროს რესპუბლიკის პრეზიდენტი“.

პრეზიდენტის ინსტიტუტის საჭიროებას ყველაზე მონდობებით ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიის წარმომადგენელი გ.გვაზავა იცავდა, მაგრამ საკონსტიტუციო კომისიამ ხმათა უმრავლესობით უარყო პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღების იდეა. მაშინ გ.გვაზავამ მოითხოვა კონსტიტუციის პროექტში შეეტანათ დებულება: „თავმჯდომარეს ირჩევს ხალხი“. ესეც უარყოფილი იქნა.

რამდენიმე დღის შემდეგ, 18 ივნისს გ.გვაზავამ კვლავ დააყენა პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღების საკითხი და კონკრეტული გეგმაც წამოაყენა: „უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფლება ენიჭება რესპუბლიკის პრეზიდენტს, რომელსაც ირჩევს ხალხი 3 წლის

¹³¹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, ფურც.283.

ვადით. წესი ამ არჩევნებისა აღნიშნული იქნება კერძო კანონით¹³². ეს წინადადებაც კომისიამ უარყო.

გასაგები რომ გახდეს საერთო განწყობილება, რომელშიც მიმდინარეობდა ამ საკითხების განხილვა, საჭიროა აღინიშნოს, რომ საკონსტიტუციო კომისიაში არა მარტო პრეზიდენტის ინსტიტუტის თაობაზე, არამედ მთავრობის თავმჯდომარის სტატუსთან დაკავშირებითაც დიდხანს გრძელდებოდა კამათი. კომისიის წევრების ნაწილი უფრთხოდა, რომ მთავრობის თავმჯდომარე დიდი უფლებებით იყო აღჭურვილი და იგი არსებითად პრეზიდენტის როლში გამოვიდოდა. ეს საფრთხე თავიდან რომ აეცილებინათ, ისინი ყოველნაირად ცდილობდნენ თავმჯდომარის უფლებამოსილების შეკვეცას.

კომისიის ნახსენები 1919 წლის 18 ივნისის სხდომაზე გავიდა მ.ხოჭოლავას წინადადება, რომლის მიხედვითაც ერთი და იმავე პირის არჩევა მთავრობის თავმჯდომარედ ზედიზედ არ შეიძლებოდა (პროექტის 86-ე მუხლი). აღნიშნული დებულება საკამათო გახდა. ს.დადიანის სიტყვით, არავითარი მოსაზრება არ არსებობდა „იმის გასამართლებლად, თითქოს არ შეიძლებოდეს ზედიზედ სამი წლის განმავლობაში (სესიის ვადა) არჩეულ იქნას თავმჯდომარედ და მის ამხანაგად ერთი და იგივე პირი“¹³³. რ.არსენიძის აზრით კი საკმარისი იყო აერჩიათ ორჯერ ზედიზედ, თუკი ამას საჭიროდ მიიჩნევდა პარლამენტი¹³⁴.

მოგვიანებით, საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წ. 21 აპრილის სხდომაზე, როცა უკან დარჩა ძირითადი დებატები, ხელახლა ცხარე კამათი გამოიწვია „აღმასრულებელი ხელისუფლების“ მე-2 მუხლმა: „მთავრობას ჰყავს თავმჯდომარე, რომელიც იმავე დროს არის რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენელი“. ფედერალისტმა ი.ბარათაშვილმა მასში უდიდესი საფრთხე დაინახა დემოკრატიისათვის, რადგანაც, მისი აზრით, მთავრობის თავმჯდომარეს მეტად დიდი უფლებები ენიჭებოდა, „კაცი იფიქრებს კიდევ, რომ იგი პრეზიდენტია“. მისივე სიტყვით, „მთავრობა კოლეგიური დაწესებულებაა და არცერთ წევრს უპირატესობა არ უნდა ქონდეს“. ი.ბარათაშვილმა წამოაყენა შესაბამისი შესწორებაც, რომლის მიხედვით მთავრობის თავმჯდომარე

¹³² იქვე, ფურც.7.

¹³³ „სახალხო საქმე“, 1920 წ. 28 ოქტომბერი.

¹³⁴ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, ფურც.309.

„რესპუბლიკის წარმომადგენელი“ კი არა, „პირველი თანასწორთა შორის“ ყოფილიყო, მაგრამ ამაზე კომისია ვერ დაითანხმა.

დამფუძნებელი კრების მიერ შექმნილმა საკონსტიტუციო კომისიის უმრავლესობამ უარყო როგორც პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღების საჭიროება, ისევე განსაზღვრული ვადით არჩეული პირისათვის პრეზიდენტის გარკვეული ფუნქციების დაკისრების იდეაც. საკონსტიტუციო კომისიის აზრით, მთავრობა კოლეგიას წარმოადგენდა, რომლის თავმჯდომარესაც ეკისრებოდა სახელმწიფოს წარმომადგენლობის ფუნქცია.

კონსტიტუციის პროექტში აღნიშნული არ იყო, თუ რა ვადით აირჩეოდა პარლამენტის მიერ მთავრობის თავმჯდომარე (იხ. მუხლი 77) და ეს არ ყოფილა შემთხვევითი. საკონსტიტუციო კომისიაში იმძლავრა თვალსაზრისმა, რომლის თანახმადაც მთავრობის თავმჯდომარის გარკვეული ვადით არჩევა ეწინააღმდეგებოდა პარლამენტის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პრინციპს.

პრეზიდენტის ინსტიტუტი და სოციალ-დემოკრატიული პარტია

საკონსტიტუციო კომისიის პარალელურად, პრეზიდენტის ინსტიტუტის საჭიროების თაობაზე დისკუსია მიმდინარეობდა სოციალ-დემოკრატიულ პარტიაშიც, რომლის ხელმძღვანელობამ, მას შემდეგ, რაც საკონსტიტუციო კომისიამ ფაქტობრივად დაამთავრა კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობა, საჭიროდ მიიჩნია თავის სხდომებზე სპეციალურად განეხილა საკონსტიტუციო საკითხები, მათ შორის „პრეზიდენტობის საკითხიც“.

სოციალ-დემოკრატიული პარტიის ცკ-ის 1920 წ. 5 ივნისის სხდომაზე მწვავე კამათი გაიშალა იმის თაობაზე, „იყოს თუ არა პრეზიდენტი?“. აღმოჩნდა, რომ სოციალ-დემოკრატიული პარტიის ხელმძღვანელობაში იყვნენ როგორც პრეზიდენტის ინსტიტუტის დამკვიდრების მომხრენი, ისე მოწინააღმდეგენი.

ამ საკითხზე მომხსენებლად დანიშნულმა მ.არსენიძემ ზედმეტად ჩათვალა პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღება და აღნიშნა, რომ „საგარეო წარმომადგენლობა“ მთავრობის თავმჯდომარეს დაკისრებოდა. ხოლო იმისათვის, რომ მთავრობა „ხანგრძლივი და ძლიერი“ ყოფილიყო, იგი, მიუხედავად პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობისა, არ უნდა გადამდგარიყო „ცალ-ცალკე უწყებებისადმი უნდობლო-

ბაზე“ და „წვრილმან კითხვებში“ უნდობლობის გამო. მ.არსენიძეს მი-
აჩნდა, რომ მსგავს გადაწყვეტილებას მთავრობა უნდა ლებულობდეს
ერთადერთ შემთხვევაში — როდესაც არის ამისი „პირდაპირ“ და
„გადაჭრით“ მოთხოვნა¹³⁵.

მ.არსენიძეს დაუპირისპირდა საკონსტიტუციო კომისიის ხელ-
მძღვანელი პ.საყვარელიძე, რომელმაც მხარი დაუჭირა პრეზიდენტის
ინსტიტუტის შემოღებას. როგორც ჩანს, პ.საყვარელიძე საკონსტიტუ-
ციო კომისიაში მუშაობის დროს ითვალისწინებდა თავის პარტიაში
არსებულ განწყობილებას და არ გამოდიოდა პრეზიდენტის ინსტი-
ტუტის შემოღების მომხრედ, „შინაურ ვითარებაში“ კი საკითხის
განხილვის დროს მან წამოჭრა ეს საკითხი. პ.საყვარელიძემ დაუშვებ-
ლად მიიჩნია პარლამენტის თავმჯდომარისათვის პრეზიდენტის ზოგი-
ერთი უფლების შეთავსება, რასაც ავსტრიის მსგავსად, მოითხოვდა
სოციალ-დემოკრატიული პარტიის ზოგიერთი წარმომადგენელი. „პრე-
ზიდენტი, — ამბობდა იგი, — დღეს ყველგან არის, ის არის დემოკრა-
ტიულ სახელმწიფოებშიაც და ჩვენს დემოკრატიულ სახელმწიფოს-
თვისაც არის საჭირო. პრეზიდენტი ჩვენში არ უნდა იყოს პასუხის-
მგებელი მართვა-გამგეობის საქმეებში, დანარჩენებში ის პასუხის-
მგებელი იქნება. პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი პრეზიდენტი
ჩვენ უთუოდ უნდა მივიღოთ. პრეზიდენტი უბრალო კითხვებში არ
უნდა იყოს პასუხისმგებელი. მთავრობა პასუხისმგებელი უნდა და თა-
ვისუფალი. პარლამენტის თავმჯდომარეს რომ პრეზიდენტის ფუნქცი-
ებიც დაეაკისროთ მას პოლიტიკის წარმოება მოუწევს და თუ რაიმე
მინისტრების საწინააღმდეგო იქნება, ისინი ეტყვიან ხალხს, რომ ჩვენ
კი არა, პარლამენტის თავმჯდომარის პოლიტიკა არის ესო. პარლამენ-
ტის თავმჯდომარე, კიდევ რომ შეთავსება დასაშვები იყოს, ვერ
გასწვდება ორივე საქმეს. პრეზიდენტის უფლებები ჩვენ შეგვიძლია
პირდაპირ ჩამოვთვალოთ. მაგ., მინისტრების დათხოვნა-მოწვევა, მოწ-
ვევა პარლამენტის საჭიროების დროს, არჩევნების გამოკვეყნება, და-
ნიშვნა ელჩების, ყველა დიდი თანამდებობის პირის დანიშვნა, საგა-
რეო პოლიტიკის წარმოება, საალყო წესების გამოცხადება, შეწყალე-
ბის უფლება. პრეზიდენტი თუ მთავრობის წინააღმდეგობას დაიწყ-

¹³⁵ ფონდი 1825, აღწერა 1, საქ.129, ფურც.41.

ებს, ან მოქალაქის უფლებებს კონსტიტუციის კანონისდა მიხედვით არ დაიცავს, მაშინ ის პასუხისმგებელია¹³⁶.

პ.საყვარელიძეს მხარი დაუჭირა ა.ჩხენკელმა, რომელმაც ასევე მიუღებლად ჩათვალა „ავსტრიული სისტემა“ — პარლამენტის თავმჯდომარესთან პრეზიდენტობის შეთავსება. მან აღნიშნა, რომ „ქართველი ხალხი შეეგუება პრეზიდენტობას“. ჩხენკელის სიტყვით, შეიძლებოდა „პრეზიდენტის პასუხისმგებლობა“ ცალკე მუხლად შეეტანათ კონსტიტუციაში, რომ პარლამენტს შეძლებოდა „მისი გადაყენება და პასუხისგებაში მიცემა“. მისი აზრით, თუ ამ სისტემას უარყოფდნენ, მაშინ უნდა მიეღოთ „შვეიცარიის სისტემა“¹³⁷.

ნ.რამიშვილს პირიქით, მიუღებლად მიაჩნდა „ამერიკისა და საფრანგეთის პრეზიდენტები“. ის ეთანხმებოდა დებულებას, რომ „ჩვენში... საჭიროა სიმტკიცის შექმნა და სიძლიერე“, მაგრამ მისი სიტყვით, „ამისათვის სრულებით არ არის საჭირო პრეზიდენტის ყოლა“. ნ.რამიშვილმა საჭიროდ მიიჩნია აგრეთვე კორექტივების შეტანა „არსენიძის წამოყენებულ სისტემაში“. იგი მისაღებად თვლიდა „შვეიცარიის სისტემას“ — „მთავრობის პასუხისმგებლობა არ იყოს, მაგრამ პარლამენტის დადგენილებები უნდა შეასრულონ“. ასევე შესაძლებლად მიაჩნდა, რომ პარლამენტის თავმჯდომარე ყოფილიყო რესპუბლიკის წარმომადგენელი¹³⁸.

მისი პირადი ავტორიტეტის გამო, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო ნ.ყორდანიას პოზიცია. მან ზოგადად დააყენა სახელმწიფოს „ადამსრულებელი ძალის ორგანიზაციის“ საკითხი. კონსტიტუციის შემუშავების დროს, — მიუთითებდა იგი, — უნდა გაეთვალისწინებინათ საშინაო და საგარეო მდგომარეობა და დასძინდა, რომ „ყველაზე უფრო ძლიერი მთავრობა სწორედ ჩვენთვის არის საჭირო“. ამასთან, ყორდანიასთვის დაუშვებელი იყო პარლამენტის თავმჯდომარესთან პრეზიდენტობის შეთავსება. ძლიერი მთავრობის შესაქმნელად მან მოითხოვა პრეზიდენტისა და მთავრობის ფუნქციების შეერთება. თავის წინადადებას ნ.ყორდანიამ შემდეგნაირად ასაბუთებდა: „თუ პარლამენტი, რაც უნდა ხალხმა უნდობლობა გამოუცხადოს, განსაზღვრული დროს გასვლამდე არ გადადგება, რატომ მთავრობას

¹³⁶ იქვე, ფურც.41.

¹³⁷ ფონდი 1825, აღწერა 1, საქ.129, ფურც.42.

¹³⁸ იქვე, ფურც.41.

უნდა ქონდეს ასეთი პასუხისმგებლობა. მთავრობის არჩევანიც განსაზღვრული დროით იყოს და იმ დროს გასვლამდე მთავრობა არ უნდა მიდიოდეს¹³⁹, ან კიდევ მთავრობის თავმჯდომარე იყოს განსაზღვრული ვადით არჩეული, ხოლო მის მიერ შერჩეული მთავრობის დანარჩენი წევრების სიას პარლამენტი დაამტკიცებს.

ნ.ჟორდანიას მხარი დაუჭირა ი.წერეთელმა, რომელმაც მოითხოვა კონსტიტუციაში ისეთი კანონები შეეტანათ, „რაც იდეალია სოციალისტური ხალხისათვის“. საბოლოოდ დაადგინეს, რომ მიეღოთ „შვეიცარიის სისტემა ზოგიერთი კორექტივით“. შესწორებათა შესატანად კი აირჩიეს კომისია სამი კაცის შემადგენლობით — ნ.ჟორდანიას, ი.წერეთელი და რ.არსენიძე.

ცენტრალური კომიტეტის სხდომებზე განხილვის შემდეგ, აღმასრულებელი ხელისუფლების კონსტრუქციის საკითხი, სხვა საკონსტიტუციო საკითხებთან ერთად, განსახილველად გაიტანეს საქართველოს სოციალ-დემოკრატიული პარტიის II ყრილობაზე 1920 წლის ივნისში. გადამწყვეტი აღმოჩნდა ნ.ჟორდანიას პოზიცია, რომელსაც დელეგატებმა კონსტიტუციასთან დაკავშირებით სპეციალურად სთხოვეს გამოსვლა. ნ.ჟორდანიამ აღნიშნა, რომ აზრთა სხვადასხვაობა ეხებოდა პრინციპული მნიშვნელობის საკითხებს და „სადავო არის თვით არსებითი მხარე ჩვენი რესპუბლიკისა“.¹⁴⁰ მისი სიტყვებით, კომისიის მიერ წარმოდგენილი კონსტიტუცია იყო „პარლამენტარულ რესპუბლიკის პროექტი“ და, ამდენად, უნდა გადაეწყვიტათ რა სურდათ — საპარლამენტო თუ დემოკრატიული რესპუბლიკის შექმნა. ჟორდანიამ აღნიშნა, რომ საპარლამენტო რესპუბლიკა „ბურჟუაზიის გამოგონებაა“, იქ მთელი ძალაუფლება პარლამენტის ხელშია თავმოყრილი და მის შიგნით მიმდინარეობს ბრძოლა სხვადასხვა პარტიებს შორის. ამ ბრძოლის შედეგია მთავრობის ხშირი ცვლა, რომელიც პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე. ჟორდანიას სიტყვებით, „პარლამენტარიზმმა მოჰამა დრო და ეხლა... სურთ, რომ ჩვენს კონსტიტუციაში ეს დრომოკმული პარლამენტარიზმი შემოიღონ“.¹⁴¹

ჟორდანიას მიაჩნდა, რომ თუ მაინც მიიღებდნენ კომისიის მიერ შემუშავებულ პროექტს, მაშინ აუცილებელი იყო პარლამენტარული

¹³⁹ ფონდი 1825, აღწერა 1, საქ.129, ფურც.42

¹⁴⁰ სცსსა, ფ.1825, აღწ.1, საქ.159, ფურც.98

¹⁴¹ იქვე, ფურც.104

რიზმის პრინციპის ბოლომდე გატარება, კერძოდ, რეფერენდუმის უარყოფა, რადგანაც „შეუძლებელია, რომ ერთდამივე დროს იყოს პარლამენტარული პრინციპი და რეფერენდუმი“¹⁴² „უნდა ამოშალოთ რეფერენდუმი და ინიციატივა და მაშინ მიიღებთ თქვენს პარლამენტარულ რესპუბლიკას“.¹⁴³ გარდა ამისა, აუცილებელი ხდებოდა პრეზიდენტის ინსტიტუტის ცალკე გამოყოფაც, რადგან „პრეზიდენტი შემოღებული არის როგორც კორექტივი პარლამენტარიზმისა“.¹⁴⁴ პრეზიდენტი სიმტიცეს ანიჭებს სისტემას პარლამენტარიზმისათვის დამახასიათებელი გარდუვალე სამთავრობო კრიზისების დროს.

დემოკრატიული რესპუბლიკა, ჟორდანიას სიტყვით, პრინციპულად განსხვავდებოდა საპარლამენტოსაგან. იქ „როგორც აღმასრულებელი ძალაუფლება, ისე კანონმდებლობითი არის გაყოფილი ხალხსა და პარლამენტს შორის“¹⁴⁵ გარდა ამისა, მთავარი ხდება დამორჩილების პრინციპი პასუხისმგებლობის ნაცვლად. „დემოკრატიული რესპუბლიკა მოითხოვს: უნდა იყოს მორჩილება, როგორც მოხელე, ისე მინისტრი, ისე დუბუტატი არის ხალხის ნების აღმასრულებელი, ხალხის მსახური“ — აღნიშნავდა ჟორდანიას და განმარტავდა: „თუ ჩვენ მივიღებთ დამორჩილების პრინციპს, მაშინ უნდა ვთქვათ, რომ პარლამენტმა თუ მიიღო რაიმე კანონი, ხალხს არ მოეწონა და უარყო იგი, მაშინ პარლამენტი რასაკვირველია უნდა დაემორჩილოს ხალხის ნებას“.¹⁴⁶ ასევე მთავრობაც უნდა ემორჩილებოდეს პარლამენტს.¹⁴⁷

ჟორდანიამ ხაზი გაუსვა, რომ საქართველოს მთავრობა მოქმედებს დამორჩილების პრინციპის მიხედვით და „ამიტომ არის, რომ ჩვენი კაბინეტი არსებობს და არ ხდება ხშირი ცვლილება“. მისი თქმით სწორედ ეს იყო დემოკრატიზმი და ამიტომ არსებული პრაქტიკა უნდა ყოფილიყო „აღნიშნული და ჩამოყალიბებული ჩვენს კონსტიტუციაში“.¹⁴⁸ ამავე დროს აღნიშნა, რომ დემოკრატიულ რესპუბ-

¹⁴² სცსსა, ფ.1825, აღწ.1, საქ.159, ფურც.105

¹⁴³ სცსსა, ფ.1825, აღწ.1, საქ.129, ფურც.106

¹⁴⁴ სცსსა, ფ.1825, აღწ.1, საქ.159, ფურც.119

¹⁴⁵ სცსსა, ფ.1825, აღწ.1, საქ.129, ფურც.101

¹⁴⁶ სცსსა, ფ.1825, აღწ.1, საქ.159, ფურც.102

¹⁴⁷ სცსსა, ფ.1825, აღწ.1, საქ.129, ფურც.107

¹⁴⁸ სცსსა, ფ.1825, აღწ.1, საქ.159, ფურც.109

ლიკაში პრეზიდენტის გამოყოფაც ცალკე საჭირო აღარ იქნებოდა. არის „ვადით არჩეული მინისტრები“, ისინი „განსაზღვრულ ვადაში ასრულებენ თავიანთ მოვალეობას და პარლამენტის დადგენილებას. აქ აღარ არის უცაბედი ცვლილება მთავრობისა. ცხადია, რომ პრეზიდენტი ცალკე არ არის საჭირო“.¹⁴⁹

ნ.ჟორდანიამ ცკ-ის სახელით მოითხოვა, რომ მთავრობა ყოფილიყო „მაგარი და ძლიერი“, „ვინაიდან მხოლოდ ასეთ მთავრობას შეუძლია აწარმოვოს სოციალისტური გარდაქმნა საზოგადოებაში“. ამისათვის, მისი წინადადებით, მთავრობის თავმჯდომარე უნდა აერჩიათ „ერთი, ორი ან, როგორც შევიცარიშია, სამი წლის ვადით“, ან „თუნდაც ერთი წლით იყოს, მაგრამ ვიცოდეთ, რომ ამ ხნის განმავლობაში ერთნაირი პოლიტიკის სიმაგრე და მთავრობის ერთნაირი ხაზი არსებობს“¹⁵⁰. მას აღნიშნული სისტემა შემდეგნაირად ესახებოდა: მთავრობის თავმჯდომარე, ვთქვათ, ერთი წლის ვადით არჩეული პირი წინასწარ წარადგენს, თუ როგორ ესმის „პარლამენტის საერთო პოლიტიკა“ და „მთავრობის თავმჯდომარე ვალდებულია შეასრულოს ეს კანონი“. ამასთან „თუ ამ ერთი წლის განმავლობაში საერთო პოლიტიკასთან გამოჩნდა უთანხმოება, თავისთავად ცხადია, რომ ამ ერთი წლით არჩეულ პირს აქვს უფლება მოითხოვოს განთავისუფლება პარლამენტისაგან. ისე კი ერთი წლის განმავლობაში პარლამენტის დავლება მან უნდა შეასრულოს“¹⁵¹.

დაახლოებით ასეთი სისტემა პრაქტიკულად უკვე არსებობდა საქართველოში და ეს იყო, ნ.ჟორდანიას სიტყვით, კომპრომისი დემოკრატიზმსა და პარლამენტარიზმს შორის. მაშასადამე, „თავმჯდომარე არჩეულია ვადით, იგი პასუხისმგებელია საერთო პოლიტიკისა. მინისტრი კი მოწვეულია მთავრობის თავმჯდომარის მიერ და აგებს პასუხს იმ უწყების საქმეებში, რომელიც ჩაბარებული აქვს. თუ პარლამენტმა არ მოიწონა რომელიმე მინისტრის საქმე, ცხადია, რომ ის წავა და მთავრობის თავმჯდომარე სხვას მოიწვევს, ისე რომ კომპრომისი არის დემოკრატიზმს და პარლამენტარიზმს შორის იმ მხრივ, რომ დემოკრატიზმის პრინციპი არის უადრესი, ე.ი. თუ ერთი წლის განმავლობაში საერთო პოლიტიკა ურყევი რჩება, მაშინ მთავრობის

¹⁴⁹ სცსსა, ფ.1825, აღწ.1, საქ.159, ფურც.119-120

¹⁵⁰ ფონდი 1825, აღწერა 1, საქ.159, ფურც.111.

¹⁵¹ ფონდი 1825, აღწერა 1, საქ.159, ფურც.112

თავმჯდომარეც ურყევი არის და შეიძლება გამოიკვალოს მინისტრი, თუ მინისტრები, მაგრამ ეს არ შეცვლის მთავრობას“¹⁵².

სოციალ-დემოკრატიული პარტიის მე-2 ყრილობამ მხარი დაუჭირა ნ.ჟორდანიას პოზიციას და დაადგინა, რომ შესაბამისად შესწორებულიყო კონსტიტუციის პროექტის მუხლები აღმასრულებელი ხელისუფლების შესახებ: „მიღებულ იქნას უპრეზიდენტო სისტემა. რესპუბლიკის წარმომადგენლობის ფუნქციები მიენდოს მთავრობის თავმჯდომარეს.“¹⁵³ კონსტიტუციის პროექტის შესაბამისი მუხლების (75, 79 და 80) გადამუშავება დაევალა პარტიის ცკ-ის და დამფუძნებელი კრების ს.-დ. ფრაქციის ბიუროს.¹⁵⁴

პრეზიდენტის ინსტიტუტის საკითხი დამფუძნებელ კრებაში

დისკუსიამ პრეზიდენტის ინსტიტუტთან დაკავშირებით განსაკუთრებით მწვავე ხასიათი 1920 წლის შემოდგომიდან მიიღო, როდესაც დამფუძნებელი კრება შეუდგა კონსტიტუციის პროექტის განხილვას. ფრაქციები აფიქსირებდნენ უკვე ნაცნობ პოზიციებს, თუმცა ყველასთვის ცხადი იყო, რომ საკითხი გადაწყდებოდა იმ სახით, რასაც მხარი დაუჭირა სოციალ-დემოკრატიული პარტიის II ყრილობამ, ანუ გავიდოდა ნ.ჟორდანიას მიერ შემოთავაზებული მოდელი.

პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღების მოწინააღმდეგენი კვლავ მიუთითებდნენ, რომ ამით ერთი პიროვნების ხელში ექცეოდა

¹⁵² ფონდი 1825, აღწერა 1, საქ.159, ფურც.114.

¹⁵³ ფონდი 1825, აღწერა 1, საქ.156 ფურც.5.

¹⁵⁴ პრეზიდენტის ინსტიტუტის მიმართ სოციალ-დემოკრატიულ პარტიაში არსებულ ნეგატიურ დამოკიდებულებას კარგად გამოხატავს საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე პ.საყვარელიძე ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის ქართული გამოცემის წინასიტყვაობაში: „პრეზიდენტის თანამდებობაზე ზედიზედ ორჯერ არ შეიძლება ვინმე აირჩეს. მაგრამ ეს შეზღუდვა არ ეხება ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის პირველ პრეზიდენტს, ე.ი. პროფ. მასარიკს, რომელიც დღეს შეიძლება ჩაითვალოს ხალხის უგვირავინო მეფედ. საზოგადო კონსტიტუციის ზოგიერთი ადგილის განხილვა ისეთ შთაბეჭდილებას ახდენს, თითქო კონსტიტუციის შედგენის და მიღების დროს განსაკუთრებული როლი უთამაშნია მასარიკის დიდს პოლიტიკურ პიროვნებას. რაღა თქმა უნდა, მეტად სპაპატიო და დიდმნიშვნელოვანია მასარიკის პოლიტიკური, კულტურული და სხვაგვარი დამსახურება ჩეხიის განთავისუფლების საქმეში და თვით მის დღევანდელ ისტორიაში. მაგრამ ყოველ შემთხვევაში ამ დასახურების ზეგავლენით დემოკრატიული კონსტიტუციის სისწორის დარღვევა დემოკრატიულ-რესპუბლიკანური თვალსაზრისით, მეტი რომ არა ვთქვათ, შეუფერებელია“ (ჩეხოსლოვაკურ რესპუბლიკის კონსტიტუცია. ტფ., 1920, გვ.7).

დიდი ძალაუფლება და ეს საფრთხეს შეუქმნიდა დემოკრატიული წყობილების დამკვიდრებას ქვეყანაში. ფედერალისტი ს.დადიანი აღნიშნავდა: „ჩვენი ფრაქციისათვის მიუღებელია პრეზიდენტი და ის უფლებები, რომელსაც მას ანიჭებენ. პრეზიდენტი თავისი უფლებებით იგივე მეფეა“. ს.დადიანს არ მოსწონდა აგრეთვე საქართველოს კონსტიტუციის პროექტში წარმოდგენილი მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილებაც. ს.დადიანის მტკიცებით, „ფაქტიურად მას ყველა პრეზიდენტზედაც მეტი უფლება აქვს“¹⁵⁵. მისი აზრით, მთავრობის თავმჯდომარეს უნდა ჩამოსცილებოდა „ყოველგვარი ავტორიტარისტული ელფერი“.

ანალოგიური იყო ი.ბარათაშვილის არგუმენტებიც. „დემოკრატიულ სახელმწიფოს ვქმნით, მაშასადამე პრეზიდენტობას ვერ მივიღებთ“¹⁵⁶, — აღნიშნავდა იგი. ი.ბარათაშვილის აზრით, ერთი კაცის ხელისუფლება მიუღებელი იყო სოციალისტური იდეოლოგიის თვალსაზრისით, რომლის მიხედვითაც „ინდივიდუალისტური წესწყობილება იცვლება კოლექტივისტურით“. აქედან გამომდინარე, აუცილებელი იყო კოლექტიურობა მმართველობაში.

ფედერალისტების მსგავსად, ესერებმაც გადაჭრით გაილაშქრეს არათუ პრეზიდენტის თანამდებობის, არამედ კონსტიტუციის პროექტით წარმოდგენილი აღმასრულებელი ხელისუფლების კონსტრუქციის წინააღმდეგაც. ასე მაგალითად, რცხილაძე მთავრობის თავმჯდომარის ერთი წლის ვადით არჩევას „დროებით მონარქიზმად“ მიიჩნევდა¹⁵⁷.

ესერთა აზრით, მთავრობის თავმჯდომარეს ქონდა „ყველა ის ატრიბუტები, რომლებიც კონსტიტუციურ მონარქიებში ახასიათებენ მონარქს“¹⁵⁸. ლ.შენგელაია დამფუძნებელი კრების ტრიბუნიდან აღნიშნავდა: ამ „კონსტიტუციის ნამდვილი თვითმპყრობელია მთავრობა. მართალია, პრეზიდენტი უარყოფილია, მაგრამ მთელი ძალაუფლება ფაქტიურად და იურიდიულად მთავრობის ხელშია... ჩვენ კი წი-

¹⁵⁵ „სახალხო საქმე“, 1920 წ. 30 ოქტომბერი

¹⁵⁶ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.861, ფურც.34.

¹⁵⁷ იქვე, ფურც.287

¹⁵⁸ „შრომა“, 1920 წ. 12 იანვარი.

ნააღმდეგნი ვართ პრეზიდენტისა და აგრეთვე მთავრობისათვის ამდენი უფლებების მიცემისა“.¹⁵⁹

სოციალ-დემოკრატები ცდილობდნენ ეს კრიტიკა შეენელებინათ და ამტკიცებდნენ, რომ მთავრობის თავმჯდომარეს არანაირი განსაკუთრებული უფლებები არ ქონდა მიცემული. საკონსტიტუციო კომისია თითქოს ბოდიშობდა და დაწვრილებით განმარტავდა: „ამ მუხლის სწორი ანალიზი დაგვანახებს, რომ მთავრობის თავმჯდომარის და მთავრობის დანარჩენ წევრების ხელისუფლება თითქმის არაფრით არ განსხვავდება ერთმანეთისაგან“, უბრალოდ „მთავრობის თავმჯდომარის განკარგულებანი... სავალდებულოა ყველა სახელმწიფოში მოქმედ დაწესებულებისათვის“. გარდა ამისა, „თავმჯდომარეს შეუძლიან მხოლოდ სხვა სახელმწიფოსთან მოლაპარაკების გამართვა. ეს არის ის ერთად-ერთი რეალური უფლება, რომელსაც პროექტი ანიჭებს მთავრობის თავმჯდომარეს“¹⁶⁰.

სოციალ-დემოკრატიული ფრაქციის წარმომადგენლები ამავე დროს აღნიშნავდნენ ძლიერი აღმასრულებელი ხელისუფლების საჭიროებას. მაგალითად, ვ.თევზაია მიუთითებდა: „ჩვენ გადაჭრით წინააღმდეგი ვართ პრეზიდენტისა და პრეზიდენტობის სისტემისა და ეს აღბეჭდილია ჩვენს კონსტიტუციაში. ჩვენ მხოლოდ გვსურს, რომ მთავრობის ადგილი არ იყოს ცარიელი და ამიტომ მთავრობის თავმჯდომარეს ვანიჭებთ იმ უფლებებს, რომელიც ამ სიცარიელიდან უზრუნველყოფს სახელმწიფოს“.

რ.არსენიძე მიუთითებდა, რომ დემოკრატიის პრინციპი გულისხმობს კოლეგიალურობას და მიუღებელია პრეზიდენტის თანამდებობის არსებობა, „როცა კერძო პირი წარმოადგენს დამოუკიდებელ ინსტიტუტს“, ამ დროს „შესაძლებელია მთელი რიგი შეცდომებისა და მეტადრე გამოჩენა პირადი თავისებურებისა, ვინემ მაშინ როდესაც ეს პიროვნება მოქმედებს კოლეგიაში“¹⁶¹.

სოციალ-დემოკრატების უმრავლესობას აღნიშნული პრობლემის მისაღებ გადაწყვეტილებად ესახებოდათ კონსტიტუციაში წარმოდგენილი კომბინაცია: „მთავრობის თავმჯდომარე უნდა იყოს ერთის მხრივ აღჭურვილი სახელმწიფო წარმომადგენლობის უფლებით,

¹⁵⁹ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წ. 10 დეკემბერი.

¹⁶⁰ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც.14.

¹⁶¹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.859, ფურც.297.

ე.ი. ჰქონდეს ნორმალური ფუნქციები პრეზიდენტისა და ამავე დროს უნდა დარჩეს წევრი კოლეგიისა, რომელსაც წარმოადგენს მთავრობა და როგორც ამ კოლეგიის წევრი, იზიარებდეს ზოგად შეხედულებას, რომელიც გამოხატული იქნება მთავრობის კოლეგიის და პარლამენტის უმრავლესობისა, საიდანაც ეს მთავრობა წარმოდგება“¹⁶².

თუმცა, სოციალ-დემოკრატიულ ფრაქციაში იყვნენ ისეთებიც, რომლებიც არ იზიარებდნენ თავიანთი ამხანაგების თვალსაზრისს და მისი აშკარა კრიტიკისგანაც არ იკავებდნენ თავს. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, დამფუძნებელი კრების 1921 წლის 28 იანვრის სხდომაზე ს.ჯაფარიძემ ფაქტობრივად გაილაშქრა სოციალ-დემოკრატიული პარტიის დადგენილების წინააღმდეგ, რითაც ვეშაპელისა და გვაზავას (ეროვნულ-დემოკრატიული ფრაქციის წევრების) ირონიული შენიშვნები დაიმსახურა. ს.ჯაფარიძე არსებითად აკრიტიკებდა ნ.ჟორდანიას მიერ შემოთავაზებულ მოდელს და აღნიშნავდა: „ჩვენ რომ თავმჯდომარე ერთი წლით ავირჩიოთ, ის პასუხისმგებელი არ იქნება პოლიტიკურად, ვინაიდან ის იტყვის — მე თქვენი არა ვიცი რა, მე ერთი წლით ვარ არჩეული, ჩემ მოვალეობას შევასრულებ, მოგწონთ თუ არ მოგწონთ ეს თქვენი საქმეა, მე კი ვადამდე ვერ გადამაყენებო.“¹⁶³

ეროვნულ-დემოკრატი გ.გვაზავა გადაჭრით იცავდა პრეზიდენტის თანამდებობის საჭიროებას. ითვალისწინებდა რა საკანონმდებლო ორგანოში არსებულ ძალთა თანაფარდობას, იგი ცდილობდა დაერწმუნებინა დამფუძნებელი კრების სოციალისტური უმრავლესობა იმაში, რომ პრეზიდენტის არსებობა არ ეწინააღმდეგებოდა კოლეგიური მუშაობის პრინციპს. რადგანაც პრეზიდენტის ხსენება სოციალისტების უარყოფით რეაქციას იწვევდა, იგი წინადადებას აყენებდა, რომ საერთოდ არ ეხმარათ ეს სიტყვა და გამოეყენათ ტერმინი „თავმჯდომარე რესპუბლიკისა“, რომელიც „განსაზღვრულია და ცალკე სდგას, იგი არის განხორციელება თვით იდეისა — მთლიანი სახელმწიფოს იდეისა. როდესაც ერთი პირი განსაზღვრულ ვადაში სდგას შეურყევლად, ის აძლევს სიმაგრეს თვით სახელმწიფოს“¹⁶⁴.

¹⁶² სკსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.859, ფურც.297

¹⁶³ იქვე, ფურც.145.

¹⁶⁴ იქვე, ფურც.45.

ეროვნულ-დემოკრატიული ფრაქციის შესწორება, რომელიც დამფუძნებელ კრებას წარუდგინეს, გულისხმობდა აღმასრულებელი ხელისუფლების კონსტიტუციის მთლიანად შეცვლას. ამ შესწორების თანახმად, კონსტიტუციის 74-ე მუხლი უნდა ჩამოყალიბებულიყო შემდეგნაირად: „აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის რესპუბლიკის მთავრობას. რესპუბლიკის მთავრობას შეადგენენ: ა)პრეზიდენტი რესპუბლიკისა და ბ)პასუხისმგებელი მინისტრები“.¹⁶⁵ კონსტიტუციის 75-ე მუხლი შემდეგნაირად უნდა შეცვლილიყო: „რესპუბლიკის პრეზიდენტს ირჩევს ხალხი ხუთი წლის ვადით, ის უნდა იყოს საქართველოს მკვიდრი მოქალაქე და შესრულებული უნდა ჰქონდეს არანაკლებ 40 წლისა“.¹⁶⁶

პრეზიდენტის არჩევნების წესი ცალკე კანონით უნდა განსაზღვრულიყო. ეროვნულ-დემოკრატიული ფრაქცია დამფუძნებელ კრებას სთავაზობდა მომავალი პრეზიდენტის ფიცის ტექსტსაც. მათი შესწორების თანახმად, კონსტიტუციის 76-ე მუხლი უნდა შეცვლილიყო შემდეგნაირად:

„არჩევისთანავე პრეზიდენტი ფიცსა სდებს პარლამენტის წინაშე:

„ვფიცავ ჩემი ძალ-ღონე შეეწირო საქართველოს კეთილდღეობას, წარმატო სარგებელი, ვნება ავაცილო, დავიცვა კონსტიტუცია და კანონები, სინიდისიერად ავასრულო ჩემი მოვალეობა და სამართლიანობა გამოვიჩინო თვითეულის მიმართ“¹⁶⁷.

პრეზიდენტის უფლებამოსილება იქნებოდა მინისტრ-თავმჯდომარის და, მისი წინადადებით მოხდებოდა დანარჩენი მინისტრების მოწვევა და დათხოვნა, „რესპუბლიკის იმ მოქალაქეთაგან, რომელთაც პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვსთ“ (მუხლი 77).

ეროვნულ-დემოკრატიულ შესწორება დამფუძნებელმა კრებამ მთლიანად უარყო.

დამფუძნებელ კრებაშიც საკითხის გადაწყვეტისათვის დიდი მნიშვნელობა ქონდა ნ.კორდანიას პოზიციას. დამფუძნებელ კრებაში გამოსვლის დროსაც რესპუბლიკის საგარეო საფრთხისგან დაცვის და

¹⁶⁵ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.191, ფურც.37.

¹⁶⁶ იქვე, ფურც.37.

¹⁶⁷ იქვე.

შინაგანი წესრიგის უზრუნველყოფის ინტერესებიდან გამომდინარე, ნ.ჟორდანიამ აღნიშნა ძლიერი ცენტრალური ხელისუფლების არსებობის საჭიროება. მისი აზრით, გარკვეული ვადით არჩეულ და ფართო უფლებებით აღჭურვილ მთავრობის თავმჯდომარეს ფაქტობრივად დაეკისრებოდა პრეზიდენტის ფუნქციის შესრულება: „ჩვენში არ იქნება პრეზიდენტი... მაგრამ ჩვენში იქნება ისეთი პირი, რომელიც ასრულებს მის მოვალეობას“. ამასთან, ნ.ჟორდანიას წინააღმდეგი არ იყო, რომ მთავრობის თავმჯდომარედ ერთი და იგივე პირი ზედისხედ ორი ვადით არ აერჩიათ, რადგანაც „დემოკრატიული პრინციპი მოითხოვს, რომ ეს მოვალეობა შეასრულოს ხან ერთმა და ხან მეორემ“¹⁶⁸.

ნ.ჟორდანიას პოზიციასთან დაკავშირებით გ.გვაზავა აღნიშნავდა, რომ გარკვეული ვადით არჩეული და განსაკუთრებული უფლებებით აღჭურვილი მთავრობის თავმჯდომარე სხვა არაფერია, თუ არა პრეზიდენტი. გაზეთ „საქართველოში“ გამოქვეყნებულ სტატიამ „კონსტიტუციის ირგვლივ. პრეზიდენტი რესპუბლიკისა“ იგი წერდა: „პრეზიდენტი მარტო დეკორაცია კი არ არის სახელმწიფოსი. იგი ასრულებს სახელმწიფოებრივ ფუნქციას. იგი აწარმოებს საერთაშორისო მოლაპარაკებას, ნიშნავს ყველა მოხელეებს და ოფიცრებს, იგი უმთავრესი გამგეა ყველა შეიარაღებული ძალისა. იგი იწვევს პირველ მინისტრს კაბინეტის შესადგენად, მას აქვს შეწყალების უფლება და სხვა. ეს უფლება პრეზიდენტისა შეიძლება გაფართოებული იქნას ან შემცირებული — ეს სხვა საკითხია. ჩვენ ეხლა გვაინტერესებს მეორე საკითხი: რა სჯობია, რა არის უფრო მიზანშეწონილი და სასარგებლო ქვეყნისათვის — ის, რომ ყველა ზემოჩამოთვლილი უფლება გადავცეთ ერთ კაცს, როგორც ამერიკაშია, თუ ყველა ეს უფლება დავუტოვოთ ხალხის წარმომადგენლობას, როგორც ეს შვეიცარიაშია?! ამ ალტერნატივიდან არის კიდევ მესამე გამოსავალი: შეიძლება ყველა ეს უფლება გადავცეთ ერთ კაცს, მაგრამ იმ პირობით, რომ ყოველ მის მოქმედებას თან ახლდეს თანხმობა პასუხისმგებელი მინისტრისა, ისე როგორც ეს მოწყობილია საფრანგეთში, ახლანდელ გერმანიაში და თითქმის ყველგან სხვაგან.“¹⁶⁹. თავად გვაზავა ემხრობოდა პირველ

¹⁶⁸ სცსსა, ფ.1825, აღწ.1, საქ.156, ფურც.130.

¹⁶⁹ „საქართველო“, 1920 წ. ქრისტეშობისთვის 29.

ვარიანტს, მაგრამ სოციალ-დემოკრატების დათანხმებას ცდილობდა მე-3 ვარიანტის განხორციელებაზე.

გ.გვაზავა, მართალია, არ ეთანხმებოდა ნ.ჟორდანიას შემოთავაზებულ კონსტრუქციას, მაგრამ სავსებით მისაღებად მიაჩნდა არსი, რაც შემდეგში მდგომარეობდა: „საქართველო განსაკუთრებულ პირობებშია. იგი გარს შემოხვეულია მტრებით. მან უნდა აწარმოოს ფხიზელი და ენერგიული პოლიტიკა და დაიცვას თავისუფლება და წესიერება შიგნით. ამისათვის საჭიროა, რომ სათავეში იდგეს ერთი ვადით არჩეული პირი, აღჭურვილი სათანადო უფლებებით... ასეთი პირი არის პრეზიდენტი რესპუბლიკისა“.

საბოლოოდ, კონსტიტუციის 67-ე მუხლით განისაზღვრა, რომ მთავრობის თავმჯდომარის არჩევა ხდებოდა ერთი წლის ვადით და დასაშვებად იქნა მიჩნეული ერთი დი იგივე პირის არჩევა „ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ“. 1921 წლის კონსტიტუციით გათვალისწინებული აღმასრულებელი ხელისუფლების კონსტრუქცია გამორიცხავდა ერთი პიროვნების ხელში ხელისუფლების კონცენტრირებას მეტ-ნაკლებად ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში.

საქართველოში მოქმედი ბოლშევიკების დამოკიდებულება კონსტიტუციის შემუშავებისა და მიღების პროცესისადმი უაღრესად ნეგატიური იყო. ისინი მმართველ სოციალ-დემოკრატიულ პარტიას მუშათა კლასისა და სოციალიზმის საქმის მოღალატეებად მიიჩნევდნენ.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ბოლშევიკური ხედვის ნიმუშს წარმოადგენს ქართული ბოლშევიზმის თეორეტიკოსისა და ისტორიკოსის ფ.მახარაძის წიგნი „მენშევიკური პარტიის დიქტატურა საქართველოში“.

ფ.მახარაძის სიტყვებით, „მენშევიკური კონსტიტუციის პროექტი — ეს, მცირედი, უმნიშვნელო ცვლილებებით, უბრალო ასლია ამა თუ იმ ბურჟუაზიულ ან დემოკრატიული კონსტიტუციიდან“. ერთადერთი განსხვავება დანარჩენი ბურჟუაზიული კონსტიტუციებიდან, ფ.მახარაძის აზრით, ის იყო რომ „მენშევიკური“ კონსტიტუციით „წინდახედული არ არის პრეზიდენტობა“. თუმცა, მისი სიტყვით, ეს განსხვავებაც ქრება, რადგანაც „პრეზიდენტის მოვალეობანი გადადიან მთავრობის მეთაურსა ან თავმჯდომარეზე“.¹⁷⁰

¹⁷⁰ ფ. მახარაძე. მენშევიკური პარტიის დიქტატურა საქართველოში. თბ., სახელმწ. გამომც. 1921, გვ.37

ფ.მახარაძე აღნიშნულ ნაშრომს 1920 წლის ბოლოს წერდა. საქართველოს შინაგანი ვითარება ბოლშევიკების მოქმედებისთვის სულ უფრო არახელსაყრელი ხდებოდა, მაგრამ რაც შეეხება „გარეშე ძალთა განწყობილებას“, ამ მხრივ მართლაც საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკისათვის სასიკვდილო საფრთხე იქმნებოდა .

დემოკრატიულობით გატაცება

დამფუძნებელი კრების მიერ კონსტიტუციის პროექტის განხილვის პერიოდში საქართველოს ეწვია II ინტერნაციონალის დელეგაცია, მოგვიანებით ჩამოვიდა კარლ კაუცკიც. სოციალ-დემოკრატიის აღიარებულ ლიდერს სთხოვეს მოსაზრებების გამოთქმა საქართველოს კონსტიტუციის პროექტთან დაკავშირებით. კ.კაუცკიმ თხოვნა შეასრულა და ს.-დ.პარტიის ცკ-ის 1920 წ. 29 დეკემბრის სხდომაზე სპეციალურად სიტყვით გამოვიდა ამ საკითხზე.

საპატიო სტუმარმა, შესაძლოა, ბევრი დამსწრისთვის მოულოდნელად, ყურადღება გაამახვილა და დაიწუნა კონსტიტუციის პროექტის ის მუხლები, რაც მის შემოქმედთა განსაკუთრებით დემოკრატიულად მიაჩნდათ. კ.კაუცკის სიტყვებით, გაუგებარი იყო, თუ რატომ არ შეიძლებოდა მეორე ვადით პარლამენტის თავმჯდომარის არჩევა: „თავმჯდომარე, თუ ის სარგებლობს პარლამენტის ნდობით, თუ ის მტკიცედ დგას თავის სიმაღლეზე, რათ არ უნდა იყოს მეორეჯერ ან მესამეჯერ არჩეული? გამოდის, რომ ის მიუხედავად იმისა, ვარგა თუ არა, მეორე წელიწადში ვერ იქნება არჩეული? თქვენ კარგად იცით, რა ძნელია კარგი თავმჯდომარის მოძებნა, რა საჭიროა ასეთი დადგენილებით წინასწარ შეიკრათ ხელი?“. კ.კაუცკიმ ეს „დემოკრატიულ უფლებათა შეზღუდვად“ ჩათვალა და აღნიშნა, რომ „უკეთესი იქნებოდა, რომ ეს მუხლი სულაც არ ყოფილიყო კონსტიტუციაში“.¹⁷¹

კაუცკიმ იგივე შენიშვნა გამოთქვა მთავრობის თავმჯდომარის შესახებაც, რომლის არჩევაც, პროექტის მიხედვით, ასევე აკრძალული იყო ზედიზედ ორი ვადით. „ჩემთვის ეს პირდაპირ გაუგებარია, — აღნიშნა მან, — სრულებით არ მესმის, რათ უნდა გადაისროლოთ არქივში მთავრობის ისეთი თავმჯდომარე, რომელიც გამოიჩინეს საქმის უნარსა და დიდ გამჭრიახობას“. მან გააფრთხილა საქართველოს სო-

¹⁷¹ სცსსა, ფ.1825, აღწ.1, საქ.129, ფურც.137.

ციალ-დემოკრატიის ლიდერები, რომ „მთავრობის თავმჯდომარის ცვლა“ მაშინაც კი, როცა ამას საჭიროება არ მოითხოვს, სახიფათოა და „საზოგადოდ შესაფერ მთავრობის თავმჯდომარის გამონახვა ასე ადვილი არაა“¹⁷².

კ.კაუცკის სიტყვით, განსაზღვრული ვადით შეიძლებოდა აერჩიათ პრეზიდენტი, რომელსაც „მარტო სახელმწიფოს წარმომადგენლობა ეკისრება“. უხერხულობის თავიდან ასაცილებლად დამსწრეთ მან ურჩია უარი ეთქვათ კონსტიტუციის პროექტით გათვალისწინებულ შეთავსებაზე და მთავრობის თავმჯდომარეობა და სახელმწიფოს წარმომადგენლობა ერთი და იმავე პირისთვის არ დაეკისრებინათ. „ამ შემთხვევაში თქვენ არ იქნებით იძულებული მთავრობის თავმჯდომარე ვადით აირჩიოთ“, — აღნიშნავდა კ.კაუცკი¹⁷³

კონსტიტუციის პროექტთან დაკავშირებით კ.კაუცკის მიერ გამოთქმული შენიშვნები განიხილეს სოციალ-დემოკრატიული პარტიის კონფერენციაზე (1921 წლის 19-20 იანვარი). კონსტიტუციის შესახებ მოხსენებით გამოვიდა რ.არსენიძე, რომელიც, არსებითად, კ.კაუცკის მიერ გამოთქმული შენიშვნების განხილვით შემოიფარგლა. მან გაიზიარა კაუცკის შენიშვნა, რომ საჭირო არ იყო ყოველწლიურად პარლამენტის ახალი თავმჯდომარის არჩევა, მაგრამ არ დაეთანხმა ანალოგიურ მოსაზრებას მთავრობის თავმჯდომარის შესახებ. მისი სიტყვით, თუ ყოველწლიურად არ იქნებოდა არჩეული მთავრობის თავმჯდომარე, მაშინ შესაძლებელი გახდებოდა პიროვნების კულტის ჩამოყალიბება. რ.არსენიძის აზრით, „დემოკრატიაში უნდა წარმოშვას კოლექტიური ხელმძღვანელი; წინააღმდეგ შემთხვევაში დემოკრატია სუსტია“. მან საჭიროდ მიიჩნია მთავრობის თავმჯდომარის რაც შეიძლება მოკლე ვადით არჩევა¹⁷⁴.

კ.კაუცკის შენიშვნების ნაწილი გათვალისწინებული იქნა კონსტიტუციის საბოლოო ტექსტის შემუშავებისას. მაგალითად, ის, რომ აუცილებელი არ იყო პარლამენტის თავმჯდომარის ყოველწლიური არჩევა. მაგრამ ერთ-ერთი უმთავრესი შენიშვნა მთავრობის თავმჯდომარის და სახელმწიფოს წარმომადგენლობის ფუნქციების გამიჯვნის მიზანშეწონილობისა და მთავრობის თავმჯდომარის გარკვეული ვა-

¹⁷² სცსსა, ფ.1825, აღწ.1, საქ.129, ფურც.137.

¹⁷³ იქვე, ფურც.138.

¹⁷⁴ „ერთობა“, 1921 წ. 30 იანვარი.

დით არჩევის დაუშვებლობის შესახებ არ იქნა მიღებული. ამ საკითხში სოციალ-დემოკრატიული პარტიის ხელმძღვანელობა და პირადად ნოე ჟორდანიას თავის თვალსაზრისზე დარჩნენ.

საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში პრეზიდენტობის საკითხზე მიმდინარე დავის თავისებურ შეჯამებად შეიძლება მივიჩნიოთ გრიგოლ ლორთქიფანიძის სიტყვები, რომელიც 1925 წელს, სუბდალის საპყრობილეში მყოფი, აანალიზებდა რა წარსულს, შეცდომად მიიჩნევდა 1921 წლის კონსტიტუციით პრეზიდენტის თანამდებობის უარყოფას: „უნდა გადაჭრით ითქვას, რომ ეს გადაწყვეტილება მეტად მწიგნობრული და დოგმატური იყო. ესაოდა თითქოს ყველა დემოკრატიებზე უფრო დემოკრატობა დაგვემტკიცებია და თანაც მონარქიზმის საფრთხიდან თავი დაგვეზღო“. მისი სიტყვებით, „თუ სადმე კი არის საჭირო საკმაო უფლებით აღჭურვილი პრეზიდენტი, ეს გახლავთ სწორედ საქართველო, რომელიც დღეს იმყოფება გამთლიანების პროცესში, სადაც გადაჭარბებული პარტიულ-პოლიტიკური და სხვა სახის პარტიკულიარიზმი უფრო ფეოდალურ-ტომობრივ ნაშთის ელფერს ატარებს, ვიდრე კანტონალური დემოკრატიის იერს, და სადაც სახელმწიფოს მთლიანობისა და სიმტკიცის ემბლემა და ფაქტი მეტის რეალობით უნდა იხატებოდეს. პრეზიდენტი დაახლოებით ამერიკა-გერმანიის პრეზიდენტის უფლებებით აღჭურვილი, სრულიად აუცილებელი და მიზანშეწონილია საქართველოსთვის.“¹⁷⁵

ძირითადი პოზიციები

როგორც ვნახეთ, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის არსებობის პერიოდში პრეზიდენტის ინსტიტუტის თაობაზე მიმდინარე დისკუსიის დროს გამოიკვეთა რამდენიმე ერთმანეთისგან განსხვავებული პოზიცია: ეროვნულ-დემოკრატები გამოვიდნენ პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღების თანმიმდევრულ მომხრეებად, სოციალისტ-რევოლუციონერები და სოციალისტ-ფედერალისტები კატეგორიულად ეწინააღმდეგებოდნენ ამ ინსტიტუტის დამკვიდრებას, სოციალ-დემოკრატიულ პარტიაში კი აზრთა ერთიანობა არ იყო: სოციალ-დემოკრატთა ერთი ნაწილი, სხვა სოციალისტების მსგავსად, კა-

¹⁷⁵ ლორთქიფანიძე გ. ფიქრები საქართველოზე. თბ.: თსუ გამომც., 1995, გვ.275.

ტეგორიული წინააღმდეგი იყო პრეზიდენტის ინსტიტუტის არსებობისა, თუმცა, ამავე დროს, აღიარებდა ძლიერი ცენტრალური ხელისუფლების საჭიროებას, სოციალ-დემოკრატიით მეორე ნაწილი კი მხარს უჭერდა პრეზიდენტის ინსტიტუტის დამკვიდრებას.

მთლიანობაში, გამოთქმული მოსაზრებები სამ ძირითად ჯგუფად შეიძლება გავყოთ:

1. პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღების მომხრენი, რომლებიც ორ განსხვავებულ ვარიანტს სთავაზობდნენ საზოგადოებას:

— „ამერიკული ნიმუშის“ პრეზიდენტის ინსტიტუტი, რომლის დამკვიდრებასაც მოითხოვდა ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია, ამასთან არსებობს ამ პარტიის მიერ შემუშავებული ორი ვარიანტი: საკონსტიტუციო კომისიაში წარდგენილი ვარიანტის მიხედვით, ხალხის მიერ არჩეული პრეზიდენტის უფლებამოსილება სამი წლით იყო განსაზღვრული; ხოლო დამფუძნებელ კრებაში შეტანილი შესწორების მიხედვით კი პრეზიდენტის უფლებამოსილება უკვე ხუთი წლით განისაზღვრება.

— „პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი პრეზიდენტი“, რომლის საჭიროებასაც სოციალ-დემოკრატიული პარტიის ცენტრალური კომიტეტის სხდომაზე იცავდა პ.საყვარელიძე. როგორც ჩანს, ამაში იგულისხმებოდა პარლამენტის მიერ არჩეული პრეზიდენტი.

2. პრეზიდენტის ინსტიტუტის უარყოფა „დემოკრატიზმის პრინციპის“ სრულყოფილად განხორციელებისათვის ხელისუფლების სათავეში უნდა ყოფილიყო მთავრობა-კოლეგია, რომლის არცერთ წევრს არ ექნებოდა რაიმე განსაკუთრებული უფლება. აღნიშნული მოდელის აქტიურ მომხრეებად გამოდიოდნენ სოციალისტ-ფედერალისტები და ესერები, ისევე როგორც სოციალ-დემოკრატიით ნაწილი.

3. პრეზიდენტის ინსტიტუტის არსებობის გარეშე „ძლიერი ცენტრალური ხელისუფლების“ შექმნის მომხრენი, რომლებიც პრეზიდენტის ზოგიერთი ფუნქციის შეთავსებას ცდილობდნენ სხვა ინსტიტუტებთან. აქ წამოყენებული იყო ორი ვარიანტი:

— „ავსტრიული სისტემა“ — პარლამენტის თავმჯდომარესთან პრეზიდენტის ფუნქციების შეთავსება, რასაც მომხრეები ყავდა სოციალ-დემოკრატიულ პარტიაში;

— „შვეიცარიული სისტემა“ — მთავრობის თავმჯდომარესთან პრეზიდენტის ფუნქციების შეთავსება. ეს იდეაც რამდენიმე ვარიანტის სახით იყო წარმოდგენილი: ა) მთავრობის თავმჯდომარის გაიგი-

ვება პრეზიდენტთან (ლ.ნათაძე); ბ) მთავრობის თავმჯდომარის პირდაპირ არჩევა ხალხის მიერ (გ.გვაზავა) და გ) მთავრობის თავმჯდომარესთვის პრეზიდენტის გარკვეული ფუნქციების შეთავსება. ამ ვარიანტის აქტიურ მომხრედ გამოდიოდა ნოე ჟორდანიას და სწორედ ეს მოდელი დაედო საფუძვლად საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციას.

დღევანდელი გადასახედიან

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის არსებობის პერიოდი ხანმოკლე აღმოჩნდა. ქვეყანამ ვერ მოასწრო 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით ცხოვრება, რომელიც დამფუძნებელმა კრებამ უკვე თბილისთან მიმდინარე მძიმე ბრძოლების დროს მიიღო. ახლა ძნელია იმის თქმა, თუ როგორ „იმუშავებდა“ 1921 წლის კონსტიტუცია, მოვლენები რომ სხვანაირად წარმართულიყო და საქართველოს თავიდან აეცილებინა საბჭოური ოკუპაცია. მართალია, ისტორიას არ უყვარს თუობითი მსჯელობა, მაგრამ ჩვენთვის საინტერესო საკითხთან დაკავშირებით გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ კონსტიტუციით განსაზღვრული აღმასრულებელი ხელისუფლების კონსტრუქცია, მნიშვნელოვანწილად, იმდროინდელი საქართველოს სახელმწიფოებრივი ცხოვრების პრაქტიკას ემყარებოდა.

ასევე, შეიძლება ითქვას, რომ ის დიდი ყურადღება და კამათი, რაც 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავების დროს მიმდინარეობდა პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღება-არშემოღებასთან დაკავშირებით თავისებური დადასტურებაა საქართველოს პირობებში აღნიშნული ინსტიტუტის საჭიროებისა.

საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, 1991 წელს საჭიროდ იქნა მიჩნეული პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღება. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია კი აყალიბებს ხელისუფლების სრულიად ახლებურ სტრუქტურას. საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციასთან შედარებით, რომელიც აფიქსირებდა საპარლამენტო დემოკრატიულ რესპუბლიკას, ახალ კონსტიტუციაში ამერიკული მოდელის საპრეზიდენტო სისტემაზე გადასვლა პრინციპულ სიახლეს წარმოადგენდა. აღსანიშნავია, რომ „დემოკრატიულ მაქსიმალიზმზე“ ორიენტირებული 1921 წლის კონსტიტუციის ფუნქციონირება მსოფლიო პრაქტიკაში არსებული დემოკრატიული რესპუბლიკის

სამი მთავარი მოდელიდან საქართველოსთვის ყველაზე ნაკლებად მისაღებად სწორედ ამერიკულ საპრეზიდენტო სისტემას მიიჩნევდნენ.

საინტერესო იქნება იმის აღნიშვნაც, რომ XX საუკუნის 90-იან წლებში საქართველომ გარკვეულწილად განახორციელა ზოგიერთი ის მოდელი, რის შესახებაც მსჯელობდნენ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დროს: 1992-1995 წლებში პარლამენტის თავმჯდომარეს შეუთავსეს „სახელმწიფოს მეთაურის“ ანუ პრეზიდენტის სტატუსი, რომელიც ამავე დროს საყოველთაო-სახალხო კენჭისყრით აირჩიეს. 1995 წლის კონსტიტუციით კი პრეზიდენტს შეუთავსეს პრემიერ-მინისტრის ფუნქციები, განსხვავებით 1921 წლის კონსტიტუციისაგან, რომელიც მთავრობის თავმჯდომარეს (პრემიერ-მინისტრს) აკისრებდა პრეზიდენტის ზოგიერთ ფუნქციას. აღნიშნული საკონსტიტუციო ექსპერიმენტები, ისევე როგორც 1918-1921 წლებში, ქართული დემოკრატიის ორიგინალური მოდელების ძიების სურვილს ემყარებოდა.

2. აღმასრულებელი ხელისუფლების მოწყობა

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის საერთო დემოკრატიული სულისკვეთებიდან გამომდინარეობდა აღმასრულებელი ხელისუფლების სახე და ორგანიზაცია. აღინიშნებოდა, რომ დემოკრატიის დროს დაძლეული უნდა იყოს „მთავრობას და ხალხს შორის არსებული ძველი, საუკუნეების სიღრმიდან მომავალი უთანხმოება“.¹⁷⁶ მთავრობა ხალხისთვის არსებობს და უნდა შეასრულოს ხალხის ნება. დემოკრატიის გამარჯვება ნიშნავს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება ექვემდებარება და ემორჩილება საკანონმდებლოს.

აღსანიშნავია, რომ სწორედ აღმასრულებელი ხელისუფლების მოწყობის საკითხში 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლები ნაკლებად მიჰყვებოდნენ „დასავლეთ ევროპის პრაქტიკასა და თეორიას“

¹⁷⁶ „სახალხო საქმე“, 12.XII.1920

და, უპირატესად, საქართველოს იმდროინდელ გამოცდილებას ეყრდნობოდნენ.

აღმასრულებელი ხელისუფლების ამოსავალი პრინციპები

აღმასრულებელი ხელისუფლების კონსტრუქციას საფუძვლად დაედო ორი პრინციპის შეხამება:

— „მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპისა“, რაც პარლამენტარიზმისთვის იყო დამახასიათებელი;

— „მორჩილების პრინციპისა“, რომელიც შვეიცარიულ „უშუალო დემოკრატიასთან“ მიახლოებული სისტემიდან იყო გადმოღებული.

1921 წლის კონსტიტუციის თანახმად, უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფლება — რესპუბლიკის მთავრობა კოლეგიას წარმოადგენდა, რომელიც პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე. კონსტიტუციის ამ ნაწილის შემუშავების დროს საკონსტიტუციო კომისია ემყარებოდა საქართველოს იმდროინდელ პრაქტიკას: მთავრობის თავმჯდომარეს ირჩევდა ეროვნული საბჭო, მერე პარლამენტი, შემდეგ კი აირჩია დამფუძნებელმა კრებამ და მას მიანდო კაბინეტის შედგენა. „საკონსტიტუციო კომისიას არ ქონდა საფუძველი უარი ეთქვა ამ პრეცედენტზე, მით უფრო რომ პრაქტიკას ასეთი წესით უარყოფითი მხარეები არ მიუცია. საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობა არ არის მოკლებული ავტორიტეტს, არც ინიციატივას, არც სიმტკიცეს და არც ენერჯიას“, — აღნიშნულია საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მომზადებულ კომენტარში.¹⁷⁷

აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის საუკეთესო ფორმად პარლამენტარიზმი იქნა მიჩნეული. „ისტორიამ უფრო განვითარებული ფორმა აღმასრულებელი ხელისუფლების პასუხისმგებლობისა არ იცის“, — აღნიშნავდა ალ.მდივანი.¹⁷⁸

უნდა ითქვას, რომ საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა ნაწილი (პირველ რიგში გ.გვაზავა) წინააღმდეგი იყო უპრეზიდენტო აღმასრულებელი ხელისუფლების დამკვიდრებისა, რადგანაც, მათი აზრით ასეთი ხელისუფლება მოკლებული იქნებოდა სიმტკიცესა და ავტო-

¹⁷⁷ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც.14

¹⁷⁸ „სახალხო საქმე“, 12.XII.1920

რიტეტს. ისინი მიუთითებდნენ, რომ შვეიცარიის „კოლეგიური სისტემა“ იმიტომ იძლეოდა კარგ შედეგს, რომ შვეიცარია ნეიტრალური ქვეყანა იყო. სხვა ქვეყნებისათვის კი სერიოზულ პრობლემად იქცეოდა სამთავრობო კრიზისები.

საკონსტიტუციო კომისიამ ზემოთაღნიშნული არგუმენტი არ მიიჩნია დამაჯერებლად. ისინი მიუთითებდნენ, რომ:

— ქართული სახელმწიფოს აღმშენებლობის დროს დამკვიდრებული სისტემის ეფექტურობა, „სიმარტივე და მოქნილობა... დღეს ნათელია ყველასათვის“;

— სამთავრობო კრიზისების სიმრავლე არ იქნა მიჩნეული საფრთხედ, რადგან: ა) ახალი მთავრობის შედგენამდე ძველი მთავრობა შეიძლება განაგრძობდეს საქმიანობას; ბ) სამთავრობო კრიზისი ჩვეულებრივ ხანგრძლივი არაა და სულ რამდენიმე დღეში მთავრდება; გ) მთავრობის კრიზისის დროს არ წყდება სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელება. „კრიზისის განიცდის კაბინეტი, მაგრამ სახელმწიფოს სივრცეზე განაგრძობენ მოქმედებას მრავალი დაწესებულებანი, რომლებიც მორიგ საკითხებს წყვეტენ და ცხოვრებას მიუძღვებიან“.¹⁷⁹

კომისიის წევრთა უმრავლესობის აზრით, მთავრობის კრიზისი ნიშნავდა ერთი პოლიტიკის შეცვლას მეორეთი ხალხის სურვილის თანახმად და ეს სულაც არ ასუსტებდა მთავრობის პრესტიჟს, „პირიქით, აძლიერებდა მას ხალხის ნებასთან დაახლოების საშუალებით“.¹⁸⁰

მთავრობის უფლება-მოვალეობანი

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 72-ე მუხლი განსაზღვრავს მთავრობის უფლებებსა და მოვალეობებს. დიდი მნიშვნელობა ენიჭებოდა დებულებას, რომ მთავრობას ევალება „უმაღლესი მართვა-გამგეობა თანახმად კანონისა“. ამ მუხლის კომენტარში საკონსტიტუციო კომისია აღნიშნავდა, რომ ესაა „უადრესი პრინციპი უფლებრივ სახელმწიფოსი“.¹⁸¹ პარლამენტი და სასამართლოები ის დაწესებულებებია, რომლებიც „კანონიერების ფარგლებში ამწყვდე-

¹⁷⁹ სცსსა, 1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც. 14-15.

¹⁸⁰ იქვე, ფურც.15

¹⁸¹ სცსსა, 1833, აღწ.1, საქ.181, ფურც.17

ვენ აღმასრულებელ ორგანოს მოღვაწეობას¹⁸² მათ უნდა დაიცვან კერძო პირისა და საზოგადოების ინტერესები.

მთავრობას ევალებოდა რესპუბლიკის საგარეო ინტერესების დაცვა, „უზრუნველყოფა რესპუბლიკისა გარეშე განსაცდელისაგან და დაცვა მისი დამოუკიდებლობისა; მთავრობის საქმე იყო ფინანსებისა და ბიუჯეტის განგება, „შინაური წესიერებისა და უშიშროების“ დაცვა. მთავრობას ევალებოდა პარლამენტისთვის წელიწადში ერთხელ მაინც წარედგინა „მოხსენება საქართველოს შინაგან და საგარეო მდგომარეობის შესახებ“ და „განსაკუთრებული მოხსენების წარდგენა“, თუკი ამას პარლამენტი მოითხოვდა. ასევე უნდა შეესრულებინა „ყოველივე, რაც კანონს ან პარლამენტს მისთვის დაუვალებია“.

მთავრობის ფუნქციების ჩამოთვლისას განსაკუთრებული ყურადღება მიიქცია პუნქტმა, რომელიც მთავრობას უფლებას აძლევდა შეიარაღებული ძალა გამოეყვანა თავისი განკარგულებით საჭიროების შემთხვევაში.¹⁸³ იმდროინდელი განწყობიდან გამომდინარე, ბევრისთვის ეს პარლამენტის უფლებების შელახვა და დემოკრატიისათვის შექმნილ საფრთხეს წარმოადგენდა. ამ პუნქტის საჭიროების დასაბუთებისას საკონსტიტუციო კომისია მიუთითებდა, რომ პარლამენტის არდადეგების დროს შეიძლება შეიქმნას ისეთი პირობები, როცა „საჭიროდ რჩება სწრაფი და ენერგიული ზომების მიღება მთავრობის მხრივ, რომ დროზე მოელოს ბოლო ანტიოსციალურ მისწრაფებებს და უზრუნველყოფილ იქნეს რესპუბლიკაში წესრიგი და უშიშროება“.¹⁸⁴ კომისია აღნიშნავდა, რომ ასეთი უფლება მთავრობას სხვა დემოკრატიულ ქვეყნებშიც ქონდა და თუკი მთავრობას საჭიროების შემთხვევაში ჯარის გამოყვანის უფლება წაერთმეოდა, მაშინ „ის უნდა განთავისუფლებულ იყოს პასუხისმგებლობიდან იმ არეულობისათვის, რომელიც მოხდება პარლამენტის სესიის შეწყვეტის შემდეგ.“¹⁸⁵

¹⁸² სცსსა, 1833, აღწ.1, საქ.181, ფურც.17

¹⁸³ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 72-ე მუხლის თანახმად „მოულოდნელ შემთხვევაში, თუ საჭიროებამ მოითხოვა, მთავრობას უფლება აქვს თავის დადგენილებით გამოიყვანოს შეიარაღებული ძალა, ვადით არა უმეტეს 21 დღისა. უკეთუ მეტის ვადით დასჭირდა, პარლამენტისგან უნდა მიიღოს ნებართვა“

¹⁸⁴ სცსსა, 1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც. 17

¹⁸⁵ იქვე

საკონსტიტუციო კომისია აღნიშნავდა, რომ მთავრობის მიერ ჯარის გამოყენების უფლებას საქართველოში არ ექნებოდა ისეთი დიდი პოლიტიკური მნიშვნელობა, როგორც იმ ქვეყნებში, სადაც „ბიუროკრატიულ მთავრობას წინ უდგას მტრული საზოგადოებრივი აზრი“. ჩვენში მრავალი გარანტია იქნებოდა იმისა, რომ „დემოკრატიული მთავრობა ამ უფლებას ბოროტად ვერ მოიხმარს ხალხის საზიანოდ“.¹⁸⁶

მთავრობის თავმჯდომარე

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობას უავს თავმჯდომარე, რომელიც ამავე დროს იყო რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენელი და მას ირჩევდა პარლამენტი. მთავრობის თავმჯდომარის ინსტიტუტმა და მისმა ფუნქციებმა ასევე დიდი კამათი გამოიწვია პარტიულ წრეებში და დამფუძნებელ კრებაში. სოციალისტთა მნიშვნელოვან ნაწილს მიაჩნდა, რომ მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილება დიდად განსხვავებული არ უნდა ყოფილიყო მთავრობის დანარჩენი წევრებისგან, რადგან ეს „დემოკრატიის პრინციპის ღალატი“ იქნებოდა.

კონსტიტუციის პროექტში არ იყო აღნიშნული, თუ რა ვადით აირჩეოდა მთავრობის თავმჯდომარე (იხ. მუხლი 76) და ეს არ ყოფილა შემთხვევითი. საკონსტიტუციო კომისიაში იმძლავრა თვალსაზრისმა, რომლის თანახმადაც მთავრობის თავმჯდომარის გარკვეული ვადით არჩევა ეწინააღმდეგებოდა პარლამენტის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პრინციპს. ს.ჯაფარიძის აზრით, ამ ორ პრინციპს შორის შეუთრეგებელი წინააღმდეგობა არსებობდა.

საკონსტიტუციო კომისიის 1919 წლის 18 ივნისის სხდომაზე გავიდა მ.ხოჭოლავას წინადადება, რომლის მიხედვითაც ერთი და იმავე პირის არჩევა მთავრობის თავმჯდომარედ ზედიზედ არ შეიძლებოდა (პროექტის მნ-ე მუხლი). აღნიშნული დებულება საკამათო გახდა. ს.დადიანის სიტყვებით, არავითარი მოსაზრება არ არსებობდა „იმის გასამართლებლად, თითქოს არ შეიძლებოდეს სამი წლის განმავლობაში (სესიის ვადა) არჩეულ იქნეს თავმჯდომარედ და მის ამხანაგად

¹⁸⁶ სცსსა, 1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც. 17

ერთი და იგივე პირი“.¹⁸⁷ რ.არსენიძის აზრით კი საკმარისი იყო აერჩიათ ორჯერ ზედიზედ, თუკი ამას საჭიროდ მიიჩნევდა პარლამენტი.¹⁸⁸

საბოლოოდ, კონსტიტუციის 67-ე მუხლით განისაზღვრა, რომ მთავრობის თავმჯდომარის არჩევა ხდებოდა ერთი წლის ვადით და დასაშვებად იქნა მიჩნეული ერთი და იგივე პირის არჩევა „ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ“.

კონსტიტუციის პროექტის 79-ე მუხლი მთავრობის თავმჯდომარეს უფლებას აძლევდა გამოეცა ბრძანება და განკარგულება კანონის შესასრულებლად, დაენიშნა რევიზია, ოღონდ ეკრძალებოდა კანონის შესრულების დაბრკოლება. საკონსტიტუციო კომისიის კომენტარში ნათქვამი იყო: „ამ მუხლის სწორი ანალიზი დაგვანახებს, რომ მთავრობის თავმჯდომარის და მთავრობის დანარჩენ წევრების ხელისუფლება თითქმის არაფრით არ განსხვავდება ერთმანეთისგან“.¹⁸⁹ თითქოს, მთავრობის თავმჯდომარისათვის მეტი უფლებების მინიჭება დემოკრატიის წინაშე ჩადენილი დიდი დანაშაული ყოფილიყო.

საკონსტიტუციო კომისია აღნიშნავდა, რომ მინისტრებიც იგივე უფლებებით სარგებლობენ, ოღონდ თავისი უწყების ფარგლებში, მთავრობის თავმჯდომარის განკარგულებანი კი სავალდებულო იყო სახელმწიფოში მოქმედი ყველა დაწესებულებისათვის. საკონსტიტუციო კომისია ასაბუთებდა, რომ მთავრობის თავმჯდომარის ასეთი უფლებამოსილება უშუალოდ გამომდინარეობდა მისი იურიდიული მდგომარეობიდან: „თუ აღმასრულებელ ორგანოს ევალება პარლამენტის გამოცემული კანონების შესრულება, ამ ორგანოს თავმჯდომარესაც უნდა ქონდეს ზეგავლენა მთელ სახელმწიფო აპარატზე იმდენად, რამდენადაც ეს აუცილებელია კანონიერების დასამყარებლად და ცხოვრებაში საკანონმდებლო ორგანოს ნების გასატარებლად“.¹⁹⁰

კონსტიტუციის კომენტარში ხაზგასმულია, რომ მთავრობის თავმჯდომარის კომპეტენციაში არ შედის „არც მოხელეების დანიშვნა, არც საერთაშორისო ხელშეკრულების დადება, არც პარლამენტის

¹⁸⁷ „სახალხო საქმე“, 28.X.1920

¹⁸⁸ სცსსა, 1833, აღწ.1, საქ.181, ფურც.309

¹⁸⁹ სცსსა, 1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც.16

¹⁹⁰ იქვე

დათხოვნა და მოწვევა, არც სახელმწიფოს ადმინისტრაციის უმაღლესი გამგეობა¹⁹¹. ერთადერთი რეალური უფლება, რასაც კონსტიტუციის პროექტი ანიჭებდა მთავრობის თავმჯდომარეს, იყო სხვა სახელმწიფოებთან მოლაპარაკების გამართვა. თუმცა, გამორიცხული არ იყო მთავრობის თავმჯდომარის მიერ რომელიმე უწყების სათავეში ჩადგომა.

1921 წლის კონსტიტუციის 67-ე მუხლის თანახმად, მთავრობის თავმჯდომარეს ერთი წლის ვადით ირჩევდა პარლამენტი, ამასთან ერთი და იმავე პირის ზედიზედ არჩევა მხოლოდ ორჯერ იყო დასაშვები. ეს შეზღუდვა, ისევე როგორც პრეზიდენტის თანამდებობის უარყოფა, იმდროინდელი სოციალისტების უმრავლესობის აზრით, აუცილებელი იყო მაქსიმალური დემოკრატიულობის უზრუნველსაყოფად.

თავმჯდომარის მოადგილე

საკონსტიტუციო კომისიაში განიხილებოდა მთავრობის თავმჯდომარის მოადგილის საკითხი, მაგრამ 1919 წლის 18 ივნისის სხდომაზე გავიდა წულაიას წინადადება, რომლის მიხედვითაც მოადგილის მოვალეობას შეასრულებდა ერთ-ერთი მინისტრი, რომელსაც თვითონ თავმჯდომარე დააკისრებდა ამ ფუნქციას.¹⁹² ერთ-ერთ მინისტრს უნდა შეესრულებინა თავმჯდომარის მოვალეობა ამ უკანასკნელის ავადმყოფობის ან სხვაგან ყოფნის შემთხვევაში (პროექტის მე-80 მუხლი). კონსტიტუციის საბოლოო ტექსტით კი შემოღებული იქნა ცალკე თავმჯდომარის მოადგილის ინსტიტუტი, რომელსაც ეკისრებოდა მისი მოვალეობის შესრულება მთავრობაში (71-ე მუხლი).

კონსტიტუციის პროექტში არაფერი იყო ნათქვამი იმის თაობაზე, თუ როგორ და როდის უნდა მომხდარიყო მთავრობის თავმჯდომარის გარდაცვალების შემთხვევაში ახალი თავმჯდომარის არჩევა. კომისიის აზრით, თუ მთავრობის თავმჯდომარის მოადგილე პარლამენტის მიერ იქნებოდა არჩეული, მას ვადის დამთავრებამდე უნდა შეესრულებინა თავმჯდომარის მოვალეობა, ხოლო თუკი მოადგილე დანიშნული იქნებოდა მთავრობის თავმჯდომარის მიერ, მაშინ უნდა

¹⁹¹ სცსა, 1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც.16

¹⁹² სცსა, 1833, აღწ.1, საქ.181, ფურც.285

მომხდარიყო ახალი არჩევნები. საკონსტიტუციო კომისია მიუთითებდა, რომ ახალ თავმჯდომარეს შეეძლო, თავის შეხედულებისამებრ, უცვლელად დაეტოვებინა ანდა შეეცვალა მინისტრთა კაბინეტი.

მინისტრები

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 68-ე მუხლის მიხედვით, მთავრობის დანარჩენ წევრებს — მინისტრებს, მთავრობის თავმჯდომარე ირჩევდა „რესპუბლიკის იმ მოქალაქეთაგან, რომელთაც პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვთ“. ამით უარყოფილი იყო თვალსაზრისი, რომლის მიხედვითაც მინისტრი აუცილებლად პარლამენტის წევრი უნდა ყოფილიყო. საკონსტიტუციო კომისიის აზრით, ეს შეესაბამებოდა საქართველოში დამკვიდრებულ პრაქტიკას და თან კაბინეტის თავმჯდომარეს უფრო ფართო შესაძლებლობა ეძლეოდა „მთავრობაში მკოდნე პირთა მისაზიდად“.¹⁹³

გ.ნანეიშვილის წინადადებით, კონსტიტუციის პროექტიდან ამოიღეს მთავრობის წევრთა რიცხვის განსაზღვრა, თუმცა ი.ბარათაშვილი მოითხოვდა, რომ ყოფილიყო „არანაკლებ 7 წევრი“, ლ.ნათაძის აზრით საკმარისი იყო მინიმუმ 4, ხოლო რუსიასათვის — 5 წევრი.¹⁹⁴

1921 წლის კონსტიტუციის 69-ე მუხლი განმარტავდა, რომ მთავრობის წევრს არ შეიძლება იმავე დროს სხვა რაიმე თანამდებობა ეკავოს, ან რომელიმე პროფესიას მისდევდეს. სრული შეუთავსებლობის პრინციპიდან დასაშვებად იქნა მიჩნეული ორი გამონაკლისი — პარლამენტის წევრობა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ხმოსნის ადგილის შეთავსება. საკონსტიტუციო კომისია გამონაკლისის დაშვებისას იმით ხელმძღვანელობდა, რომ „ეს ორი თანამდებობა მინისტრს არავისგან დამოკიდებულ მდგომარეობაში არ აყენებს“.¹⁹⁵ ის დამოკიდებული იქნება მხოლოდ ხალხზე, ამომრჩევლებზე.

თუ პარლამენტის წევრს კონსტიტუციის მიხედვით არ შეეძლო რაიმე „ჯამაჯირიანი თანამდებობის“ დაკავება, მთავრობის წევრს ეკრძალებოდა ყველა სახის თანამდებობის დაკავება (ზემოთხსენებუ-

¹⁹³ სცსსა, 1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც.15

¹⁹⁴ სცსსა, 1833, აღწ.1, საქ.181, ფურც.283

¹⁹⁵ სცსსა, 1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც.15

ლი ორი გამონაკლისის გარდა), მიუხედავად იმისა, ჯამაგირიანი იყო ის თუ არა. ე.ი. ამ შემთხვევაში შეუთავსებლობა უფრო ვრცელი იყო.

საკონსტიტუციო კომისიის აზრით, რომელიმე პროფესიის, ან რაიმე დაწესებულებაში მომუშავე მთავრობის წევრი მოკლებული იქნებოდა სათანადო ავტორიტეტს და, გარდა ამისა, მას არ ექნებოდა საშუალება „მთელი თავისი ცოდნა, ენერჯია და გამჭრიახობა შეეწირა იმ დიდ მოვალეობის შესრულებისთვის“, რასაც მას მთავრობის წევრობა აკისრებდა.

კონსტიტუციის 75-ე მუხლთან დაკავშირებით („კონსტიტუციის დარღვევისათვის მთავრობის თავმჯდომარე და მთავრობის წევრები პასუხისმგებელი არიან სასამართლოს წინაშე. საკონსტიტუციო კომისია მიუთითებდა, რომ დემოკრატიის დროს დეპუტატს თუ მთავრობის წევრს პრივილეგიები და უფლებები, რიგით მოქალაქეებისაგან განსხვავებული, იმიტომ ეძლეოდათ, რომ უკეთ შეესრულებინათ თავიანთი მოვალეობა. „მაგრამ თუ დეპუტატი ან მთავრობის წევრი პასუხისგებაში მიეცა, ის დროებით სწყვეტს თავის მოვალეობის შესრულებას და როგორც ჩვეულებრივი მოქალაქე, ისე უნდა წარდგეს სასამართლოს წინაშე და საერთო წესით აგოს პასუხი“.196 ამავე დროს, კონსტიტუციაში იმის აღნიშვნა, რომ მთავრობის წევრის პასუხისგებაში მიცემა შეეძლო მხოლოდ პარლამენტს, გარანტია იყო იმისა, რომ მთავრობის წევრი უსაფუძვლოდ არ მოეწყვიტათ თავისი მოვალეობის შესრულებისაგან. ამის საპირისპიროდ გ.გვაზავა მოითხოვდა, რომ „მთავრობის წევრთა პასუხისგებაში მიცემის უფლება“ ქონდა „უბრალო მოქალაქესაც“. მისი თქმით, ასეთი პრაქტიკა იყო ინგლისში და ეს მით უფრო უნდა ყოფილიყო „ჩვენში, დემოკრატიულ სახელმწიფოში“.197

სამთავრობო კრიზისები

საკონსტიტუციო კომისია აღნიშნავდა, რომ პარლამენტურმა სამინისტრომ თავისი მოღვაწეობით უნდა განახორციელოს საკანონმდებლო ორგანოს უმრავლესობის პოლიტიკური პროგრამა. იმიტომ „პარლამენტარულ მინისტრებს იწვევენ როგორც განსაზღვრული პო-

¹⁹⁶ სცსსა, 1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც.20

¹⁹⁷ სცსსა, 1833, აღწ.1, საქ.181 ფურც.211

ლიტიკური მიმართულების წარმომადგენლებს”.¹⁹⁸ ისინი მოწოდებულნი არიან გაატარონ პარტიული ან კომპრომისული (კოალიციური) პოლიტიკა.

საკონსტიტუციო კომისიის აზრით, რომელიმე მინისტრისათვის გამოცხადებულ უნდობლობას არ უნდა გამოეწვია მთელი კაბინეტის გადადგომა. ამით საქართველო თავიდან აიცილებდა წმინდა საპარლამენტო რეჟიმისათვის დამახასიათებელ ხშირ სამთავრობო კრიზისებს. საკონსტიტუციო კომისია აღნიშნავდა, რომ საქართველოს მსგავს პირობებში, როდესაც ერთი პარტია ქმნიდა დიდ უმრავლესობას პარლამენტში, კაბინეტის კრიზისები იშვიათ მოვლენას წარმოადგენდა და ამიტომაც ნაწილობრივ კრიზისებს უფრო მეტი ასპარეზი მიეცემოდა — ესე იგი მთავრობის წევრი, „რომელიც სისწორით ვერ ახორციელებს მიღებულ პოლიტიკურ ხაზს, შეიცვალოს მეორეთი, რომლის პირადი თვისებები, მომზადება და სხვა უფრო შეეფერება მორიგ სამუშაოს“.¹⁹⁹

დასავლეთის დემოკრატიული ქვეყნების თეორიასა და პრაქტიკაზე დაყრდნობით, საკონსტიტუციო კომისია მიუთითებდა ახალ მოვლენაზე საპარლამენტო ინსტიტუტების განვითარებაში — კერძოდ, საზოგადოებრივი აზრის როლის ზრდაზე, რომელსაც სულ უფრო მეტ ანგარიშს უწევდნენ და რომელსაც, ნეგატიური დამოკიდებულების შემთხვევაში, შეეძლო გამოეწვია მთავრობის გადადგომა.²⁰⁰

¹⁹⁸ სცსსა, 1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც.18

¹⁹⁹ სცსსა, 1833, აღწ.1, საქ.182, ფურც.18

²⁰⁰ იქვე, ფურც.19

ბოლოსიტყვაობა

როდესაც 1921 წლის თებერვალ-მარტის ომი დაიწყო, საქართველოს დამფუძნებელი კრება კონსტიტუციის განხილვით იყო დაკავებული, მის მიღებას გაზაფხულისთვის აპირებდნენ, შემოდგომაზე კი, სავარაუდოდ, ახალი კონსტიტუციის საფუძველზე საპარლამენტო არჩევნები ჩატარდებოდა. მაგრამ საქართველოს აღარ დასცალდა დამოუკიდებელი სახელმწიფოებრივი არსებობა.

საქართველოს დემოკრატიული აღმშენებლობის პროცესი 1918-1921 წლებში უაღრესად არადემოკრატიულ გარემოში მიმდინარეობდა. საქართველოს დემოკრატიულმა რესპუბლიკამ სწორედ გარეშე ძალის ინტერვენციის შედეგად შეწყვიტა არსებობა. მარცხით დამთავრდა მისი აღდგენის ცდები 20-იანი წლების პირველ ნახევარში. თანდათანობით შეიცვალა ის კონკრეტულ-ისტორიული ვითარება, რასაც ემყარებოდა საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია. იგი დარჩა თავისუფალი საქართველოს სიმბოლოდ, განსახიერებად იმისა, თუ როგორი უნდა ყოფილიყო ერთიანი, დამოუკიდებელი, დემოკრატიული საქართველო.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციამ მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა ქვეყნის შემდგომ იდეურ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში. ამაზე მეტყველებს ის ფაქტი, რომ საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, მიუხედავად მნიშვნელოვანი ცვლილებებისა, საჭიროდ იქნა მიჩნეული ქვეყნის ახალი კონსტიტუციის შემუშავება 1921 წლის კონსტიტუციის საფუძველზე.

მას შემდეგ, რაც საქართველოს მოსახლეობის აბსოლუტურმა უმრავლესობამ 1991 წლის 31 მარტის რეფერენდუმზე მხარი დაუჭირა საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენას 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტის საფუძველზე, სამართლებრივი თვალსაზრისით ეს ნიშნავდა, რომ დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ საქართველოს სახელმწიფო საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართალმემკვიდრე უნდა ყოფილიყო.

1991 წლის 9 აპრილს საქართველოს უზენაესმა საბჭომ სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტის მიღებასთან ერთად, მიიღო მეორე დადგენილებაც, რომლითაც საკონსტიტუციო

კომისიას დაევალა დაეჩქარებინა საქართველოს ახალი კონსტიტუციის შემუშავება 1921 წლის 21 თებერვალს მიღებული საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუციის დებულებათა საფუძველზე. ერთი მხრივ, 1918-1921 წლების საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართალმემკვიდრეობის პრინციპი გულისხმობდა 1921 წლის კონსტიტუციის ამოქმედებას, მაგრამ ამავე დროს მისი უცვლელად აღდგენა შეუსაბამოდ იქნა მიჩნეული არსებულ რეალურ მდგომარეობასთან. სწორედ ამით იყო განპირობებული გადაწყვეტილება 1921 წლის კონსტიტუციის ახალი რედაქციის შემუშავების თაობაზე. ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზი, რის გამოც ბევრისთვის მიუღებელი აღმოჩნდა 1921 წლის კონსტიტუცია, ისაა, რომ იგი არ ითვალისწინებდა პრეზიდენტის ინსტიტუტის არსებობას. ძნელი სათქმელია, თუ რა სახეს მიიღებდა უზენაესი საბჭოს საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემუშავებული კონსტიტუცია. სამწუხაროდ, მოვლენათა განვითარებამ „არაკონსტიტუციური ხასიათი“ მიიღო.

1991 წლის დეკემბერ-1992 წლის იანვრის სამხედრო გადატრიალების შედეგად ხელისუფლების სათავეში მოსულმა სამხედრო საბჭომ 1992 წლის 2 იანვარს გაუქმებულად გამოაცხადა იმ დროისათვის მოქმედი კონსტიტუცია. სულ მალე სამხედრო საბჭო, რომელიც ლეგიტიმურობის მწვავე კრიზისს განიცდიდა, ჩაეჭიდა ეროვნული მოძრაობის იმ ნაწილის პოზიციას, რომელიც აცხადებდა, რომ კანონიერი შეიძლება ყოფილიყო მხოლოდ 1921 წლის კონსტიტუციის საფუძველზე შექმნილი ხელისუფლება. გამოდიოდა, რომ არც 1990 წლის 28 ოქტომბერს არჩეული უზენაესი საბჭო, რომელიც მნიშვნელოვნად შეცვლილ, მაგრამ წარმოშობით მაინც საბჭოურ კონსტიტუციას ეყრდნობოდა, არ იყო ლეგიტიმური ხელისუფლება და ამდენად, მისი დამხობა, კანონიერი თვალსაზრისით, „დიდ ცოდვას“ არ წარმოადგენდა. 1992 წლის 21 თებერვალს სამხედრო საბჭომ მიიღო დეკლარაცია საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის უზენაესობისა და ამოქმედებების შესახებ, ოღონდ გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო თანამედროვე რეალობანი. ეს გადაწყვეტილება შემდგომში სახელმწიფო საბჭომაც დაადასტურა. 1921 წლის კონსტიტუციის აღდგენა პროპაგანდისტულ-იდეოლოგიურ აქტს წარმოადგენდა, მხოლოდ დეკლარაციულ ხასიათს ატარებდა და ქალაქდზე დარჩა, მით უმეტეს, რომ მისი ნორმები შეუთავსებელი იყო არსებულ სახელმწიფო სტრუქტურებთან.

საქართველოს ახალი კონსტიტუციის შემუშავებამდე 1992 წლის 11 ოქტომბერს არჩეულმა პარლამენტმა მიიღო კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, რომელიც განსაზღვრავდა საქართველოს სახელმწიფოს უმაღლესი ორგანოების სტრუქტურას და უფლებამოსილებას. თავად კონსტიტუცია უნდა შემუშავებულიყო „1921 წლის საქართველოს კონსტიტუციის მეგვიდრეობითობის საფუძველზე“.²⁰¹ მთლიანობაში, კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ არ შეესაბამებოდა 1921 წლის კონსტიტუციას. ამ გარემოებამ საფუძველი მისცა ოპოზიციური პოლიტიკური ძალების ნაწილს არაკონსტიტუციურად მიეჩნია არსებული ხელისუფლება.

1921 წლის კონსტიტუციის მიღების მორიგ წლისთავზე, 1993 წლის 21 თებერვალს შედგა ეროვნულ-განმათავისუფლებელი მოძრაობის მე-2 საგანგებო კონფერენცია, რომლისთვისაც მომზადებული იყო რეზოლუციის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობისა და მოქმედების შესახებ“ (საბოლოოდ, კონფერენციამ ის მხოლოდ მოისმინა და არ მიუღია). მასში ნათქვამი იყო: „ვინაიდან 1992 წლის 11 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტის არჩევნები ჩატარდა საქართველოს კონსტიტუციის პრინციპების უხეში დარღვევით და საქართველოს პარლამენტმა სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ კანონის მიღებით მოახდინა საქართველოს კონსტიტუციის იგნორირება, საქართველოს პარლამენტი და რესპუბლიკის დღევანდელი ხელისუფლება წარმოადგენს ასევე არაკონსტიტუციურ ორგანოს“. რეზოლუცია მოუწოდებდა პარლამენტს გაეუქმებინა ანტიკონსტიტუციური კანონი ხელისუფლების შესახებ, მიეღო დადგენილება საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის უზენაესობისა და მოქმედების ცნობის შესახებ და მის საფუძველზე მოეწყო საქართველოს სახელმწიფოებრივი ცხოვრება.

შექმნილ ვითარებაში შევარდნაძის ხელისუფლებამ დამსწრები ნაბიჯი გადადგა: 1993 წლის 16 თებერვალს საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით შეიქმნა 1921 წლის კონსტიტუციის ახალი რედაქციის შემუშავებელი სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია. მის დებულებაში აღინიშნა, რომ ახალი რედაქციის შემუშავება უნდა მომხდარიყო საქართველოს ისტორიული გამოცდილების გათვალისწინებით „საქართველოს სრული დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყო-

²⁰¹ „უწყებანი“, 14.XI.1992

ფად, თანამედროვე ქართული სახელმწიფოებრიობის შექმნისა და განვითარებისათვის, დემოკრატიული აღმშენებლობის პროცესის შეუქცევადობის უზრუნველყოფის მიზნით“.²⁰²

თეორიულად, 1921 წლის კონსტიტუცია შეიძლება გამხდარიყო 90-იანი წლების დასაწყისში მოქმედ პოლიტიკურ ძალთა თანხმობის საფუძველი.²⁰³ მაგრამ, რეალურად, 1921 წლის კონსტიტუციის აღდგენის საკითხი პოლიტიკური ბრძოლის საგანი უფრო იყო, ვიდრე საზოგადოებრივი თანხმობის მიღწევის საშუალება. თუმცა, გადაწყვეტილებამ 1921 წლის კონსტიტუციის ახალი რედაქციის შემუშავების თაობაზე, იმ კონკრეტულ სიტუაციაში, გარკვეულწილად ხელი შეუწყო პოლიტიკური დაძაბულობის განმუხტვასაც.

როგორც უკვე ითქვა, 1993 წელს შექმნილ საკონსტიტუციო კომისიას დაევალა 1921 წლის კონსტიტუციის ახალი რედაქციის შემუშავება. მემკვიდრეობითობის პრინციპისადმი ერთგულება არაერთგზის აღნიშნულა ხაზგასმით. მაგალითად, 1994 წლის 26 მაისის წინ სახელმწიფოს მეთაური ე.შევარდნაძე მიუთითებდა: „ხშირად ვამბობთ, რომ საქართველოს თანამედროვე რესპუბლიკა 1918 წლის 26 მაისის პირველი ქართული რესპუბლიკის მემკვიდრეა და ეს დებულება სწორია. ეს პოლიტიკური ფორმულა, უპირველეს ყოვლისა, ვლინდება 1921 წლის კონსტიტუციის იდეებისადმი, მის არსისადმი ჩვენს ერთგულებაში“.²⁰⁴

კონსტიტუციის პრეამბულაშიც აღნიშნული იყო, რომ იგი „ეყრდნობა... საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს“, მაგრამ კონსტიტუციის პროექტი, რომლის განხილვასაც შეუდგა პარლამენტი, ნაკლებად იყო შეზღუდული მემკვიდრეობითობის პრინციპის დაცვით. შეცვლილი იყო ფუძემდებლური ამოსავალი პრინციპები. მაგალითად, საქართველო საპარლამენტო ტიპის დემოკრატიული რესპუბლიკის ნაცვლად, საპრეზიდენტო რესპუბლიკა ხდებოდა. ამასთან დაკავშირებით ე.შევარდნაძე აღნიშნავდა: „თავისთა-

²⁰² „საქართველოს რესპუბლიკა“, 17.II.1993

²⁰³ ამაზე, მაგალითად, მიუთითებდა ქართველ ტრადიციონალისტთა კავშირის ლიდერი ა.ასათიანი, რომელსაც 1921 წლის კონსტიტუციის მთავარ უპირატესობად ის მიაჩნდა, რომ ამ დოკუმენტის წინაშე ყველა რეალური პოლიტიკური ძალა თანაბარუფლებიანი იყო („ფაქტი, აზრი, კომენტარი“, 23.II.1993).

²⁰⁴ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 26.V.1994

ვად პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღება არავითარ საფრთხეს არ უქმნის... 1921 წლის კონსტიტუციის დედააზრს".²⁰⁵

შევარდნაძის არგუმენტაცია ახალი კონსტიტუციის 1921 წლის კონსტიტუციასთან მემკვიდრეობითობის თაობაზე დამაჯერებელი არ იყო ოპონენტებისათვის. „1921 წლის კონსტიტუციის რეალურ შინაარსთან... ამ პროექტს იმდენივე საერთო აქვს, რამდენიც ცხვრის გუდას — ცოცხალ ცხვართან“, — აღნიშნავდა ერთ-ერთი ოპოზიციური გაზეთი.²⁰⁶ ობიექტურობისთვის, ისიც უნდა ითქვას, რომ არც ოპოზიციის დიდი ნაწილი არ ყოფილა 1921 წლის კონსტიტუციის იდეებისა და პრინციპების თავგამოდებული დამცველი.

1995 წლის კონსტიტუციით, „საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა“ (მუხლი 12), ოღონდ დემოკრატიული რესპუბლიკის კონცეფცია პრინციპულად სხვაგვარადაა გადაწყვეტილი და რაიმე რეალურ მემკვიდრეობაზე 1921 წლის კონსტიტუციასთან, ფაქტობრივად, არ შეიძლება ვილაპარაკოთ. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია აყალიბებს ხელისუფლების სრულიად ახლებურ სტრუქტურას.

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციით „სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით“ (მუხლი 5). როგორც უკვე ითქვა, 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლებს მიუღებლად მიაჩნდათ „ხელმწიფება დანაწევრებული დემოკრატია“ და პარლამენტის „სრულხელისუფლებიანობას“ ამკვიდრებდნენ. 1995 წლის კონსტიტუციით შემოტანილ პრეზიდენტისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს ინსტიტუტებს 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლები უარყოფდნენ პრინციპული მოსაზრებებიდან გამომდინარე. საკონსტიტუციო სასამარ-

²⁰⁵ „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1.VI.1995; შევარდნაძის სიტყვებით, „ემბრიონულ მდგომარეობაში მყოფი ეკონომიკის, მკვეთრად გამოხატული, სოციალურად დეტერმინირებული პარტიული სისტემის არარსებობის და სახელმწიფოებრივი სტრუქტურების, საპარლამენტო დემოკრატიისა და პოლიტიკური კულტურის არასაკმარისი დონის პირობებში, ქვეყნის ურთულესი საერთაშორისო მდგომარეობის ვითარებაში, როდესაც მას საბოლოოდ არა აქვს ნაპოვნი ადგილი გეომოლიტიკურ სივრცეში — აი, ამ პირობებში საპარლამენტო რესპუბლიკა მიუღებელი არის ჩვენი ქვეყნისთვის... მისი კანონიზირება გამოიწვევდა გაუთავებელ საპარლამენტო და სამთავრობო კრიზისებს, რაც დამლუპველი აღმოჩნდებოდა სულ რაღაც ორიოდე წლის წინ ჩამოყალიბებული დამოუკიდებელი საქართველოსთვის“.

²⁰⁶ „მარჯი“, 1995 № 8

თლოს შექმნაში დაინახეს საფრთხე პარლამენტზე უმაღლესი ორგანოს შექმნისა, რაც შეეხება პრეზიდენტს, ეს ინსტიტუტიც, როგორც ვნახეთ, მიუღებლად იქნა მიჩნეული „დემოკრატიულ მაქსიმალიზმზე“ ორიენტირებული ქართული მოდელისათვის. თუმცა მისი გარკვეული ფუნქციები შეუთავსეს მთავრობის თავმჯდომარეს.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციასთან შედარებით, რომელიც ამყარებდა საპარლამენტო რესპუბლიკას, 1995 წლის კონსტიტუცია საპრეზიდენტო რესპუბლიკას ამკვიდრებდა. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციით განსაზღვრული პარლამენტი და მისი უფლებამოსილება მნიშვნელოვნად განსხვავებულია იმ პარლამენტისაგან, რომლის დამკვიდრებასაც ცდილობდა 1921 წლის კონსტიტუცია. თუ ამ კონსტიტუციით განსაზღვრულ საპარლამენტო რესპუბლიკაში პარლამენტის „სრულხელისუფლებიანობა“ ცხადდებოდა, 1995 წლით დამკვიდრებულმა საპრეზიდენტო რესპუბლიკამ შეზღუდა პარლამენტის საქმიანობის მასშტაბები და საკონტროლო საშუალებათა არსენალი. რეალურად მხოლოდ ბიუჯეტი დარჩა პარლამენტის ხელში აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის შეფასებისა და კონტროლის ქმედით ბერკეტად.

1995 წლის კონსტიტუციით შეიცვალა პარლამენტის ფორმირების წესიც. 1921 წლის კონსტიტუციით გათვალისწინებული პროპორციული არჩევნების ნაცვლად 1995 წლის კონსტიტუცია ამკვიდრებდა შერეულ პროპორციულ-მაჟორიტარულ საარჩევნო სისტემას და ამასთან პროპორციული არჩევნებისათვის აწესებდა 5%-იან ბარიერს.

1995 წლის კონსტიტუცია ითვალისწინებს ორპალატიანი პარლამენტის შექმნასაც, რომელიც შედგება რესპუბლიკის საბჭოსა და სენატისაგან. ორპალატიანი პარლამენტის შექმნის იდეა უარყვეს 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლებმა. მათთვის მიუღებელი იყო ქვეყნის ფედერაციული მოწყობა და უპირატესობას ანიჭებდნენ მხოლოდ პროპორციულ საარჩევნო სისტემას.

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში აღარ შესულა დებულება, რასაც დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდნენ 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლები: „საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკის მართვა-გამგეობის ფორმის გაუქმება არ შეიძლება გახდეს კონსტიტუციის გადასინჯვის წინადადების საგნად“ (მუხლი 148).

1921 წლის კონსტიტუციის თანახმად, საქართველო უნიტარულ სახელმწიფოს წარმოადგენდა, სადაც ამავე დროს არსებობს ფართო ადგილობრივი თვითმმართველობა და დაშვებულია ავტონომიური მმართველობა აფხაზეთისა და აჭარისათვის. 1995 წლის კონსტიტუცია ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხს ღიად ტოვებდა, თუმცა ამ საკითხის გადაწყვეტის გზად ბევრს ქვეყნის ფედერალური მოწყობა ესახება.

1921 წლის კონსტიტუცია დამოუკიდებელი საქართველოს დემოკრატიული სახელმწიფოებრივი წყობილების შექმნის უნიკალურ გამოცდილებას წარმოადგენს და მას თავისი კუთვნილი ადგილი უკავია არა მარტო ქართულ, არამედ მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში.

The Supreme Governor of the Country Parliament Imagined by the Founders of the 1921 Constitution of Georgia

(Summary)

The main principle, targeted for implementation through the Constitution of 1921, was the goal of imposing the rule of people. Providing the real sovereignty of people was the top goal for the drafters of the Constitution. The direct democracy was the ideal for the founder fathers of the Constitution of 1921, but they considered it impossible to be implemented under conditions of the present state. The Constitution of 1921 imposed the system of representative democracy, being curtailed by introducing “Direct Democracy” - legislative initiatives and referendum – the crucial elements of direct rule of people.

The founders of the Constitution of 1921 counterweighted the Parliamentary Republic, characterized with the strong center and concentration of the whole power in the hands of the parliament, by the Democratic Republic, based on the political self-government of people.

The nature of the democratic republic, chosen as the state-governmental form of Georgia, served as the hottest issues during the debates, preceding the creation of the Constitution of 1921.

The most democratic constitution, serving as the example for other countries, should be written for the Democratic Republic of Georgia. Considering their understanding of democratic republic, the founders of the Constitutions of 1921 saw all the three main types of democratic republic (1. Swiss direct democracy, 2. American “government-dividing” democracy and 3. the French type Parliamentary Democracy) non reasonable models of Georgia for the following reasons: 1. Non of them were eligible for the existing practice of that time Georgia; 2. Existing democratic constitutions had various deficiencies; 3. They did not correlate with the action plan and aim of the leading political force of Georgia – Social-Democrats: according

to their opinion, only full democracy, true exercising of “self-rule” of people would pave the way towards democracy.

The mixed, compromised form of democratic republic was set as the basis for the Constitution of Georgia of 1921, “combining and intertwining” the French type of Parliamentary democracy and the principles of Swiss type direct democracy. The founders of Constitution saw the offered system to be free of abovementioned deficiencies of democracy, bringing together “the positive aspects of the two types of democracy”. The Georgian model of democratic republic served as the basis for the Constitution of 1921, to some extent being based on the state practice of that time.

The Constitution 1921 proclaimed the Democratic Republic as the “constant and stable” form of the political life, reflecting the aspiration of the winning democracy towards constitutional guaranteeing of its rights. The idea was confronted on the following basis: 1. It was against the will of people; 2. It did not serve as the guarantee of the democratic order of state; 3. Creation of the situation, leaving no opportunity of introducing amendments in the constitution through legitimate ways in undesirable; 4. It targeted the non existing rightist threats; 5. It was confronted with the idea of development; 6. It added to Bourgeoisie ideology; 7. It was confronted with the socialist perspective. It is obvious, proclaiming “constant and long-lasting, unchangeable” democracy was considered to be the unacceptable idea, mostly on the basis of revolutionary and socialist ideas.

Finally, supporters of the idea pushing the clause in the Constitution won over their opponents: 1. There should not be any legal means of changing democratic regime. 2. People should not protest against its government. 3. The idea does not contradict with the aims of the socialists, as the “socialist norms of society” fits in its best with Democratic Republic. 4. The scheme is targeted towards leftist, i.e. Bolshevik, threat.

The founders of Constitution of 1921 were aware of the fact that democratism in the government required decentralization, although they were cautious of particularism, with high probability at that time.

The federative restructuring of the country was unacceptable for the drafters of the Constitution of 1921: 1. It was not eligible considering the

size of territory and the amount of population of the country; 2. Economic and political situation of the country made it impossible; 3. Historical-cultural traditions of the country made its practical implementation impossible.

The Constitution of 1921 formed the unitary-democratic state, being unilaterally supported by Federalists. In terms of unitarism, the Constitutional Commission followed the way of “Constitution of Belgium” (P. Sakvarelidze).

In the 1921 Constitution the principle of unitarism was expressed through wider local self-government and granting autonomous government for some peripheral regions.

Autonomy differed from local self-government on the one hand, and from federalism, on the other hand. According to the drafters of the Constitution of 1921, introducing autonomy did not violate the principle of “undivided territoriality” and “unity of democratic state”. Thus, for them, the position of SR’s was totally unacceptable, considering the realization of the principle of autonomy as the step against unitarism.

The organization of the local self-government directly stemmed from the general conception of the Constitution of 1921, with a strong emphasize on establishment of truly democratic order. It was seen as the basis for the democracy and guarantee of preserving democratic order.

The Constitution of 1921 pushed the idea of unification of local self-government and state governance, being based on the practice of Georgia of that time. The central government was totally based on self-governments, elected by the people. The principle had not had any analogy, “except couple of cantons in Swiss”.

During elaboration of the Constitution of 1921 the necessity of democratic nature of the electoral system was particularly stressed. The all-encompassing, equal, direct, hidden and proportional ballot, without any percentage barrier was considered as the best model in this terms. Any other system, for conducting elections, was unacceptable for the authors of the Constitution of 1921.

The idea of majority of the Constitutional Commission over demarcation of the electoral territorial units all over Georgia was supported only by

SR party. The main argument for this line of thinking was the perspective of representation of the local interests in the Parliament, while their opponents considered it to be out of place first and foremost due to the small size of territory of the country and threat of particularism.

The parliaments had the top significance according to the Constitution of 1921. The paper shows that for ensuring democracy and getting rid of “bourgeoisie tendencies”, the following was established and guaranteed constitutionally: 1. Restricted parliamentary – the wide use of legislative initiatives and the system of referendum was seriously considered. 2. Whole power should be vested on the parliament. It was only restricted by the “will of people” and in addition of legislative power it was equipped with executive rights as well. 3. The three years length optimal duration of action. It was believed that the period above it would detach parliament from people, while more frequent elections would lead to absenteeism, indifference and bring great amount of spending for the state. 4. Publicity of parliamentary sessions. 5. Salary for parliamentary membership for ensuring the representatives of people to work for them.

The authors of the constitution denied the idea of the two chamber parliament. Under conditions of unitary democratic republic the upper chamber was considered to be meaningless, bringing further complication of the governmental structure.

The organization of the legislative body stemmed from the general democratic spirit of the Constitution of 1921. The Constitutional Commission was less dependent on the “Western European practice and theory” and referred to the experience of that time Georgia.

The construction of executive power was based on the “unification of the two principles”: 1. Principle of government’s responsibility, being characteristics of parliamentarism and 2. Principle of obedience, being partially copied from the model, nearly similar to the Swiss “Direct Democracy”.

According to the Constitution of 1921, the supreme executive government – the government of the Republic – served to be collegium, being responsible in front of the parliament. The charter over use of military power for particular needs under particular conditions from the side of the

government drew special attention during determination of governmental functions. At that time, many considered the step as the violation of the rights of the parliament and the threat for democracy. Opposing this line of thinking, it was widely stressed, that great variety of guarantees were provided in order to “restrict the democratic government for the use of the power against the will of people”.

The Constitution of 1921 the government has the head, simultaneously serving as the supreme representative of the republic and elected by the parliament. The institute of the head of government and its functions served as the hotly debated issues among party circles and Founding Council. According to the opinions, the power of the head of the government should not be differentiated from those that of the other members of the government, as it served to be the “ignorance of the democratic principles”.

The project of the constitution did not set the duration the head of the government ought to be elected. This was not accidental decision. The idea that election of the head of the government for a particular period collided with the principle of government’s political responsibility in front of the parliament dominated among the members of the Constitutional Commission.

The position of Noe Jordania heavily influenced over the final decision regarding the final structuring of the institute of the head of government. The head of the government had to be elected for one year long period, while one and the same person could serve for the position only twice, without gap serving in office. The restriction, like neglecting the presidential institute, according to the majority of socialists of that time, was necessary precondition for ensuring maximal democracy.

The following opinions were shaped over presidential institute while drafting the Constitution: 1. The majority of Social-Democrats, SRs and Federalists were all against of grounding the Presidential Institute, considering it to be non-democratic institute. 2. The portion of Social-Democrats and National-Democrats supported the idea of the Presidential Institute, declaring the executive branch without president to be less effective, left without any authority. 3. Compromised position, represented through the

two ideas: 1. Incorporation some functions of president by the head of the government (so called "Australian System") and 2. Mixing the function of President and government.

The position of Noe Jordania served to be detrimental for final resolution of the issue, handing over some functions of President to the head of the government, elected for a particular period of time. This was the "compromise between democratism and parliamentarism" (N.Jordania), at the same time guaranteeing the strenght of the exccutive body.

Neglecting the Presidential Institute while drafting the Constitution of 1921 served as the example of adherence to democratic maximalism, stemming from the general political conception of the Constitution.

