

**ქართული კონსტიტუციონალიზმის
სათავეებთან — საქართველოს 1921
წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი**

გათუბი

2011

„ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან — საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი (სამეცნიერო კონფერენციის მასალები)

გამოცემაზე პასუხისმგებელი

სამართლის დოქტორი **მალხაზ ნაკაშიძე**

რედაქტორი **სალომე ქურასბედიანი**

კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის
რეგიონალური ცენტრის გამოცემა N5

გამომცემლობა „**გრაალი**“

ISBN 978-9941-9167-9-3

ს ა რ ჩ ე ზ ი

1. **აფთნდილ დემეტრაშვილი** — შესავალი6
2. **აფთნდილ დემეტრაშვილი** — საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადასახედიდან8
3. **მალხაზ მაცაბერიძე** — საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება..... 18
4. **მალხაზ სიორიძე** — საქართველოს პირველი კონსტიტუციის სტამბურად გამოქვეყნების ადგილი, დრო და გარემოებები.....42
5. **ნუგზარ ფუტკარაძე** — 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციით გათვალისწინებული ადამიანის ძირითადი უფლებები 51
6. **ბექა ქანთარია** — მმართველობის ფორმის უცვლელობის საკითხი საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში პარლამენტი საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში63
7. **ბექა ქანთარია** — აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია73
8. **გიორგი კვერენხილაძე** — აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია.ია 166
9. **იაკობ ფუტკარაძე** — სასამართლო ხელისუფლება საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიხედვით..... 181



ავთანდილ დემეტრეშვილი

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სრული პროფესორი, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრის ხელმძღვანელი



მალხაზ მაცაბერიძე

პოლიტიკის მეცნიერებათა დოქტორი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სრული პროფესორი



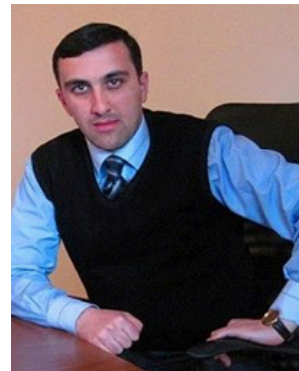
მალხაზ სიორიძე

ისტორიის მეცნიერებათა დოქტორი, შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამეცნიერო ცენტრის ისტორიის განყოფილების გამგე



ნუგზარ ფუტყარაძე

შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტის, სოციალურ მეცნიერებათა, ბიზნესისა და სამართალმცოდნეობის ფაკულტეტის ასოცირებული პროფესორი



ბექა ქანთარია

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი



გიორგი კვერენჯილაძე

სამართლის დოქტორი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ასოცირებული პროფესორი



იაკობ ფუტყარაძე

თინათინ წერეთლის სახელმწიფოსა და სამართლის ინსტიტუტის საკონსტიტუციო სამართლის განყოფილების გამგე. იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი

ავთანდილ დემეტრაშვილი

*ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის
სახელმწიფო უნივერსიტეტის სრული პრო-
ფესორი, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა
და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრის
ხელმძღვანელი*

შ ე ს ა ზ ა ლ ი

2011 წლის 21 მარტს 90 წელი შესრულდა მას შემდეგ, რაც საქართველოს დამფუძნებელმა კრებამ საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუცია მიიღო. ამ თარიღთან დაკავშირებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ და კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალურმა ცენტრმა რამდენიმე ღონისძიება ჩაატარა. კერძოდ, 21 თებერვალს თბილისში, იმ დარბაზში, სადაც კონსტიტუციის დამფუძნებელმა მამებმა მიიღეს ჩვენი ქვეყნის პირველი ძირითადი კანონი და 19 მარტს ბათუმში, იმ შენობაზე სადაც პირველად დაიბეჭდა 1921 წლის კონსტიტუცია, მემორიალური დაფები გაიხსნა. თბილისში გახსნის ცერემონიაში მონაწილეობა მიიღო საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილემ ბატონმა მიხეილ მაჭავარიანმა.

19-20 მარტს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში გაიმართა სამეცნიერო კონფერენცია „ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან — საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი“. კონფერენციაში მონაწილეობდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე, ბატონი მიხეილ მახარაძე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე და წევრები, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრის ხელმძღვანელი და თანა-

მშრომლები, სწავლული კონსტიტუციონალისტები თბილისიდან და ბათუმიდან, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საზოგადოების წარმომადგენლები.

კონფერენციამ ორი სესიის ფორმატით იმუშავა, პირველი სესიის მოდერატორი იყო საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე ბატონი გიორგი პაპუაშვილი, ხოლო მეორის — ამ სტრიქონების ავტორი. კონფერენციის მსვლელობის ამსახველი სრული ინფორმაცია ინახება კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალურ ცენტრში, ხოლო კონფერენციისათვის მომზადებული მოხსენებები ავტორისეული რედაქციით ქვეყნდება წინამდებარე კრებულში ყოველგვარი ცვლილებების გარეშე.

ავთანდილ დემეტრაშვილი

*ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის
სახელმწიფო უნივერსიტეტის სრული პრო-
ფესორი, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა
და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრის
ხელმძღვანელი*

საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადასახედიდან

მადლობა ამ კონფერენციის ორგანიზატორებს, მეტად კომფორ-
ტულ გარემოში ვგრძნობ თავს, რაც კოლეგებთან შეხვედრითა და
სამსჯელოდ კონსტიტუციური თემატიკის გამოტანით არის გან-
პირობებული.

თემატიკა კი ნამდვილად მნიშვნელოვანი, აქტუალური და
საინტერესოა. მნიშვნელოვანი იმდენად, რამდენადაც 1921 წლის
21 თებერვლი ეტაპობრივი დატვირთვის ქრონიკაა საქართველოს
კონსტიტუციურ ისტორიაში, აქტუალური იმდენად, რამდენადაც
საზოგადოების გარკვეულ წრეებში გაჩნდა აზრი მორიგი კონსტი-
ტუციური რეფორმის თაობაზე, საინტერესო იმდენად, რამდენადაც
ამ კონსტიტუციური რეფორმის ჩატარებას 1921 წლის კონსტიტუცი-
ის პრინციპებს უკავშირებენ, პრობლემატური იმდენად, რამდენა-
დაც არსებობს სხვადასხვა მოსაზრება 1921 წლის კონსტიტუციის
შინაარსის ინტერპრეტაციის თაობაზე.

ჩემი აზრით, საოცარი ბედი და ფუნქცია აქვს საქართველოს
პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციას.

არსებითად საომარ პირობებში მის შემუშავება-მიღებაში
ორი საკონსტიტუციო კომისია და ორი წარმომადგენლობითი თუ
ქვაზიწარმომადგენლობითი ორგანო მონაწილეობდა. 1921 წლის 21

თებერვალს მიღებული კონსტიტუცია ფორმალურად, სულ რაღაც,
ოთხი დღე მოქმედებდა. ასევე, 1992 წელს 21 თებერვალს სამხ-
ედრო საბჭოს მიერ აღდგენილმა კონსტიტუციამ სამი დღე „იც-
ოცხლა“ და იმავე სამხედრო საბჭოს ორი წევრის დადგენილებით
რეალურად ნულიფიცირებულ იქნა.

1993 წელს საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტის გად-
აწყვეტილებით სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას დაევალა
1921 წლის კონსტიტუციის ახალი რედაქციის შემუშავება, თუმცა
იმთავითვე ამ გადაწყვეტილების ავტორებსაც არ სჯეროდათ იდეის
აღსრულების.¹ მიუხედავად ამისა, მიღებული იქნა ახალი კონსტი-
ტუცია, (როგორც ეს პრეამბულაში იყო ნათქვამი) 1921 წლის კონ-
სტიტუციის ძირითად პრინციპებზე დაყრდნობით.

აღნიშნულის საფუძველზე თითქმის დასაჯერებელია 1921
წლის კონსტიტუციის მე-10 მუხლის ის ნაწილი, რომლის მიხედ-
ვით „ეს კონსტიტუცია ძალაშია მუდმივ და შეუწყვეტლივ.“

ამ ნაწილის დასკვნის სახით ალბათ შეიძლება ითქვას – 1921
წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია ერთგვარი, არა მხოლოდ სუ-
ლიერი და პოლიტიკური, არამედ, ჩემი აზრით, სამართლებრივი
კავშირია პირველ რესპუბლიკასა და დღევანდელ საქართველოს
შორის.

ამგვარი კავშირი კონსტიტუციურ წარსულსა და აწმოს შორის
არცთუ იშვიათია მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში.
გავიხსენოთ თუნდაც საფრანგეთი, სადაც მეხუთე რესპუბლიკის
1958 წლის კონსტიტუციის ორგანულ ნაწილად ითვლება 1789
წლის ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაცია და 1946
წლის კონსტიტუციის პრეამბულა.²

რით დაიმსახურა ჩვენ მიერ აღნიშნული დამაკავშირებელი
როლი 1921 წლის კონსტიტუციამ? ვფიქრობ, ამგვარი როლის

¹ გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, გერ-
მანული გამოცემის ქართული თარგმანი, თბ., 2002, 10.

² Pierre Pactet, Ferdinand Melin-Soucramanien Droit constitutionnel, 29-e
edition, a` jour aout 2010, Paris, 2010.

ახსნა შეიძლება პოლიტიკური მოტივაციით და კონსტიტუციის როგორც საკანონმდებლო ნაწარმოების ხარისხით.

პოლიტიკური მოტივაცია. 1921 წელს კონსტიტუცია მიღებულ იქნა როგორც პირველი რესპუბლიკის დამფუძნებელი აქტი, დამოუკიდებლობის გამოცხადებიდან 2 წლისა და 9 თვის შემდეგ. როგორც ბატონი მალხაზ მაცაბერიძე ბრძანებს – ევროპა-აზიისათვის იმის საჩვენებლად, რომ საქართველოში მყარდება ყველაზე დემოკრატიული კონსტიტუციური წეს-წყობილება³. 1992 წელს მოტივაცია თითქმის იგივეა – კონსტიტუციის აღდგენის ავტორთა აზრით, ქვეყანამ გადაუხვია დემოკრატიული განვითარების გეზს, (საქართველოში ავტორიტარული რეჟიმი დამყარდა), ხოლო კონსტიტუციის ამოქმედებით უნდა განხორციელებულიყო „დემოკრატიული სახელმწიფოს აღდგენა.“ არც 1995 წლის კონსტიტუციის შემუშავება-მიღების დროს იგრძნობა პოლიტიკური მოტივების დეფიციტი, რომელთა შორის უმთავრესი ალბათ ორია – პოლიტიკურ სპექტრში 1921 წლის კონსტიტუციის აღდგენის მომხრეთა გავლენა და მსოფლიო თანამეგობრობაში დემოკრატიული იმიჯის მქონე სახელმწიფოდ შესვლა.

შეიძლება ოდნავ გაზვიადებული იყოს ჩემი კიდევ ერთი მოსაზრება, მაგრამ მაინც ვიტყვი – დღევანდელი პოლიტიკური სპექტრის ზოგიერთი წარმომადგენელი არცთუ იშვიათად სწორედ 1921 წლის კონსტიტუციაზე დაყრდნობით მოითხოვს ხელისუფლების შეცვლას და ახალი 1921 წლის კონსტიტუციის მოდელზე მორგებული სისტემის (სახელმწიფო პრეზიდენტის ინსტიტუტის გარეშე) დადგენას.

1921 წლის კონსტიტუციის სამართლებრივი შეფასება

უნდა დავიწყოთ იმით, რომ ეს იქნება დოქტრინალური, მეცნიერული შეფასება, რომელიც მოკლებულია კონსტიტუციის, მისი ცალკეული ელემენტების საქართველოს სინამდვილეში მოქმედე-

³ მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბ., 1996.

ბის ეფექტურობის შეფასებას, ვინაიდან 1921 წელს 4 დღე, 1992 წელს კი სულ 3 დღე იყო იგი ქვეყნის ძირითადი კანონი.

როგორც ბატონი გია ხუბუა ამბობს, ნორმატიულ მსჯელობას, ჩვენს კონკრეტულ შემთხვევაში კონსტიტუციას, კონსტიტუციის ნორმებს ვერ შეაფასებთ ჭეშმარიტება – მცდარობის კრიტერიუმით⁴, ამიტომ 1921 წლის კონსტიტუციაზე დაკვირვება შეიძლება განხორციელდეს:

- მისი, როგორც იურიდიული ნაწარმოების ზოგადი შეფასებით;
- მისი გაჩენის მიზნის დადგენით;
- მასში ძირითადი უფლებების არსებობითა და ხარისხით;
- კონსტიტუციით გათვალისწინებული სახელმწიფო მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპების დადგენით;
- სასამართლო ხელისუფლების არსებობით და ა.შ.

ამ მიმართულებათა გათვალისწინებით, ნება მომეცით მოგახსენოთ ჩემი მოსაზრებანი, რომლებიც ალბათ დიდად არ განსხვავდება გამომსვლელთა პოზიციებისაგან.

კონსტიტუცია როგორც იურიდიული ნაწარმოები.

აქ უპირველესად მის კომპოზიციას, სტრუქტურას, შინაგან აგებულებას შევეხები. ჩვეულებრივ, კონსტიტუციის განაჩენის მიზანი და ამოსავალი პრინციპები მის შესავალ ნაწილში, პრეამბულაშია ასახული. 1921 წლის კონსტიტუციას პრეამბულა არა აქვს. ზოგიერთ მკვლევარს მიაჩნია, რომ მის მაგივრობას 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტი ასრულებს. ემიგრაციაში მიმავალმა დამფუძნებელი კრების წევრებმა კონსტიტუციის პირველ, ბათუმში გამოცემულ კონსტიტუციაში არ შეიტანეს არც დამოუკიდებლობის აქტი და არც სოციალ-დემოკრატიების მიერ მომზადებული კონსტიტუციის შესავალი. იმავედროულად კონსტიტუციაში არ არსებობს თუნდაც მინიშნება იმაზე, რომ დამოუკიდებლობის აქტი კონსტი-

⁴ ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბ., 2004,

ტუციის ორგანული ნაწილია. ცხადია, პრეამბულა კონსტიტუციური ნაწარმოების სავალდებულო ნაწილი არ არის, მაგრამ 1921 წლის კონსტიტუციაში მისი არარსებობა ალბათ იმ საგანგებო მდგომარეობით, დროის დეფიციტით უნდა ავსხნათ, რომელიც 1921 წლის თებერვალ-მარტში იყო.

ამავე მიზეზით შეიძლება აიხსნას კონსტიტუციის სტრუქტურაში ძირითადი უფლებების თემატიკის გაფანტვა 17-იდან 7 სხვადასხვა თავში.

მუხლების სტრუქტურირების თვალსაზრისით სასურველი იქნებოდა მუხლის შიგნით პუნქტებისა და საჭიროების შემთხვევაში ქვეპუნქტების გამოყენება.

მიუხედავად ამ შენიშვნებისა, 1921 წლის კონსტიტუცია მთლიანობაში კარგად შეკრული, კონსტიტუციურ ლოგიკას დაქვემდებარებული, კარგ სტილში შესრულებული ნაწარმოებია.

რაც შეეხება **კონსტიტუციის გაჩენის მიზნებს**, აშკარაა მისი დამფუძნებელი და მარეგულირებელი ფუნქცია, თუმცა აქვე არ შემიძლია არ აღვნიშნო მის ნორმათა პირდაპირი, უშუალო მოქმედების მოკრძალებული შესაძლებლობები – თითქმის ყოველი მეოთხე მუხლი და მის მიერ დადგენილი ნორმები ბლანკეტურია, მოითხოვს კანონმდებლობის წესით დაკონკრეტებას.

კონსტიტუციის შემუშავება-მიღების პირობებს დიდი გავლენა შეუძლია მოახდინოს კონსტიტუციის შინაარსზე⁵. საბედნიეროდ უნდა აღვნიშნოს, რომ მიუხედავად რეალურად არსებული დამაბრკოლებელი, ძირითადად გარეფაქტორების არსებობისა, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება განხორციელდა ამგვარი აქტებისათვის საყოველთაოდ მიღებული ლეგიტიმური პირობებისა და პროცედურების დაცვით, ხელსაყრელ საზოგადოებრივ-ფსიქოლოგიურ ფონზე. იმადროულად შესამჩნევია, რომ საბო-

⁵ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თბ., 2003, 1-61.

ლოო ტექსტის მიღებაზე გარკვეული გავლენა მოახდინა ქვეყნის გეოპოლიტიკურმა მდგომარეობამ, საკონსტიტუციო კომისიაში თუ დამფუძნებელ კრებაში სოციალ-დემოკრატების დომონირებამ. სწორედ რომ სოციალ-დემოკრატების დამსახურებად უნდა მივიჩნიოთ „დამფუძნებელ მამათა“ მხრიდან იმის გაცნობიერება და კონსტიტუციაში ასახვა, რომ ძირითადი სოციალური ღირებულება არის ადამიანი.

ამ იდეის გატარებას ტექსტის თითქმის ნახევარი, 141 მუხლიდან 70-მდე, დაეთმო. არანაირი სურვილი არა მაქვს კონსტიტუციის დამფუძნებელთა დამსახურება დავაკნინო, მაგრამ ვფიქრობ, რომ იმდროინდელი საქართველოს არც ეკონომიკური განვითარების დონე, არც სოციალური და პოლიტიკური ცხოვრების ხარისხის უფლება-თავისუფლებების იმ დიდი ჩამონათვლის (განსაკუთრებით „სოციალ-ეკონომიური“ უფლებების) რეალურად განხორციელების საფუძვლად, გარანტიად, ალბათ არ გამოდგებოდა.

ცალკე მსჯელობის საგანია **კონსტიტუციით დადგენილი სახელმწიფოებრივი ორგანიზაცია**. რაც შეეხება მის ვერტიკალურ, ანუ ტერიტორიულ სივრცეში მოწყობას, აქ ყველაფერი გასაგები, აპრობირებული და ზოგადად მისაღებია. კონსტიტუციის მიხედვით ეს არის „განუყოფელი“, თუ მეცნიერული კატეგორიებით ვიმსჯელებთ უნიტარული დეცენტრალიზებული სახელმწიფო 3 ავტონომიითა და განვითარებული ადგილობრივი მმართველობათვითმმართველობით.

ახლა სახელმწიფოებრივი მოწყობის იმ სეგმენტის თაობაზე, რომელიც დიდ ინტერესს იწვევს და რომელიც კონსტიტუციის ტერმინოლოგიას თუ ვიხმართ „პოლიტიკურ წყობილებას“, „მართვა-გამგეობის ფორმას“ ეხება.

ალბათ სოციალ-დემოკრატების რიცხოვნობამ უპირატესობამ კომისიებში და დამფუძნებელ კრებაში განაპირობა ის, რომ მმართველობის ფორმად ყოველგვარი გართულების გარეშე განისაზღვრა რესპუბლიკა. უფრო მეტიც, იგი მუდმივ და უცვლელ ფორმად არის

გამოცხადებული, შესაბამისად, ამ ფორმის გაუქმება, ანუ მონარქიის დაწესება, არ შეიძლება გახდეს კონსტიტუციის გადასინჯვის საგნად. ამასთან დაკავშირებით ოდნავ გადაუხვევ ძირითად თემას.

დღევანდელ საქართველოში საკმაოდ მაღალი დონის ტრიბუნებიდან (მაგალითად, პარლამენტის ტრიბუნაიდან), მაღალი რეპუტაციის სპეციალისტებისაგან ხშირად გვსმენია საქართველოში მონარქიის აღდგენისა და მისი კონსტიტუციურ მონარქიაში ტრანსფორმირების შესახებ. ჩემი აზრით, 1995 წლის კონსტიტუციის ფარგლებში ამის განხორციელება დაუშვებელია. 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის რედაქციით ემყარება 1921 წლის კონსტიტუციის „ისტორიულ-სამართლებრივ მემკვიდრეობას“, ხოლო 1921 წლის კონსტიტუციის 148-ე მუხლის მიხედვით „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მართვა-გამგეობის ფორმის (ანუ რესპუბლიკური მმართველობის — ა.დ.) გაუქმება არ შეიძლება გახდეს კონსტიტუციის გადასინჯვის წინადადების საგნად“.

1921 წლის კონსტიტუციის მკვლევარი აუცილებლად მიაქცევს ყურადღებას ხელისუფლების პორიზონტალური დანაწილების იმ ორიგინალურ მოდელს, რომელიც „დამფუძნებელმა მამებმა“ შეიმუშავეს. 1921 წლის კონსტიტუციის დამფუძნებელი მამები დემოკრატიისა და პარლამენტარიზმის მათეული გაგებიდან გამომდინარე ცდილობდნენ ხელისუფლების სისტემა ისე მოეწყოთ, რომ, ერთი მხრივ, ხელი შეეშალათ ხალხის მმართველობის გადახრისთვის დესპოტიზმისაკენ, ხოლო მეორე მხრივ, შეუძლებელი ყოფილიყო ერთი პირის, ერთი პარტიის, რომელიმე ჯგუფის ან კლანის დიქტატურის დამყარება. ამ მოდელის მიხედვით სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში არანაირი სახით არ არის გათვალისწინებული სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი. მისი ტრადიციული ფუნქციები გადანაწილებულია ერთი წლით არჩეულ მთავრობას, ერთი წლით არჩეულ მთავრობის თავმჯდომარესა და პარლამენტს შორის. თუ რა მოსაზრებებით დაწესდა

ამგვარი სისტემა, კოლეგებმა ამაზე უკვე ისაუბრეს, ამიტომ ჩემს მოსაზრებებს ძალზე მოკლედ მოგახსენებთ.

ჯერ ერთი, ძნელია იმის განსჯა, თუ როგორ იმუშავებდა ეს სისტემა, ვინაიდან მისი ვარჯისიანობა საქართველოსათვის არ შეუძლებელია ყველაზე ობიექტურ შემფასებელს — ცხოვრებას, მას დროით გამოცდა არ ჩაუტარდა. აბსტრაქციის დონეზე კი შეიძლება ითქვას, რომ ზოგადად საპარლამენტო რესპუბლიკა წარმატებით ფუნქციონირებს მხოლოდ გარკვეულ სოციალურ, პოლიტიკურ და სამართლებრივ გარემოში.

ისიც გასათვალისწინებელია, რომ მსოფლიო კონსტიტუციურ რუკაზე ძალზე ცოტაა უმეტაურო სახელმწიფო. ასეთებია, ამერიკის შეერთებული შტატების მსგავსი საპრეზიდენტო რესპუბლიკები. ახლოსაა 1921 წლის კონსტიტუციის სახელისუფლებო მოდელთან შვეიცარიის კონფედერაციაში არსებული სისტემა (კონფედერაციის საბჭოს წევრთაგან 1 წლის ვადით აირჩევა კონფედერაციის პრეზიდენტი), ზოგიერთი სოციალისტური სახელმწიფო, სადაც კოლექციალური სახელმწიფოს მეთაურია.

დაბოლოს, ხელისუფლების დანაწილების ცნობილი ტრიადის კიდევ ერთი კომპონენტის — **სასამართლო ხელისუფლების** შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ 1921 წლის კონსტიტუციაში არც ერთხელ არ არის ნახსენები სიტყვათა წყობა „ხელისუფლების დანაწილება“, პარლამენტის („კანონმდებელი“) და მთავრობის („უმაღლესი მმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება“) სტატუსი და კომპეტენცია საშუალებას გვაძლევს თუნდაც პირობითად ხელისუფლების განშტოებად ვაღიაროთ ისინი. იმავეს თქმა გამიჭირდება მესამე განშტოების დადგენისათვის. დამფუძნებლებმა არც ერთხელ არ მოიხსენიეს „სასამართლო ხელისუფლება“, შესაბამის ნაწილს „სასამართლოები“ დაარქვეს, არ მისცეს მათ კონსტიტუციური კონტროლისა ან/და ზედამხედველობის ფუნქცია.

ზოგადად შეიძლება ითქვას, რომ 1921 წლის კონსტიტუციით დადგენილ სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა

სისტემაში უზრუნველყოფილია პარლამენტის პირველადობა, მან აშკარად „დაჩაგრა“ მთავრობა და სასამართლოები, პრაქტიკულად ნულიფიცირებულია შეკავება-გაწონასწორების, ბალანსების მექანიზმი. სისტემა, რომელშიც მთავრობის თავმჯდომარე მხოლოდ ერთი წლით, ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ შეიძლება იყოს არჩეული, რომელშიც საარჩევნო სისტემით განპირობებული ჭრელი პოლიტიკური შემაღვანელობის ერთპალატიანი პარლამენტია, სისტემა, რომელიც ფუნქციონირებს ჩამოუყალიბებელ სამოქალაქო საზოგადოებაში, ნაკლებად ქმედუნარიანი, არასტაბილურად ფუნქციონირებადი იქნებოდა.

მე შევეცადე წარმოემჩინა საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ჩემთვის სადავო მხარეები და სულაც არ მინდა შეიქმნას შთაბეჭდილება, რომ მას უარყოფითად ვაფასებ. ვიზიარებ გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ყოფილ საგარეო საქმეთა მინისტრის ჰანს-დიტრიხ გენშერის აზრს, რომელმაც აღნიშნა, რომ 1921 წლის „... კონსტიტუციის ტექსტი ერთ-ერთი პროგრესული იყო ევროპის კონტინენტზე. უკვე მაშინ აღიარებდა იგი ისეთ ღირებულებებს, როგორიცაა თავისუფლება, დემოკრატია და სამართლებრივი სახელმწიფო, რომელსაც დღევანდელი ევროპა ევრდნობა“⁶.

⁶ გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, IX.

Avandil Demetrashvili

*Professor of Ivane Javakhishvili Tbilisi State University,
Head of the Regional Centre for Research and
Promotion of Constitutionalism*

THE CONSTITUTION OF GEORGIA OF FEBRUARY 21, 1921 FROM THE VIEW OF 2011

Resume

General analysis of the first Constitution of Georgia is made in the article, which is the short version of the address to the conference. According to the author, the Constitution of February 21, 1921 besides its constituent function, it adequately reflected priorities of constitutional ideology and values of Georgian political elite of that time. Furthermore, the author stresses the historical-legal importance of the Constitution 1921. Almost every Constitution or Constitutional Acts with constitutional importance of independent Georgia is based on the positional principles of the first Constitution.

In accordance with the author, the Constitution 1921 is the original constitutional work, which was reflected in the fact that human is recognized as the supreme social value and the constitution foresees the supreme organ system of the unknown countries for the world constitutional practice, and there is not institute of the head of state among those organs.

The author is very critical towards this system, which, besides all, is constructed on the principle of parliament supremacy and denies the principle of separation of powers.

For the conclusion, the author positively evaluates the role of the Constitution 1921 in the Constitutional history of Georgia.

მალხაზ მაცაბერიძე

პოლიტიკის მეცნიერებათა დოქტორი, ივანე
ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელ-
მწიფო უნივერსიტეტის სრული პროფესორი

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის უიმუშაოება და მიღება

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება იწყება საქართველოს ეროვნული საბჭოს (საქართველოს პარლამენტის) საკონსტიტუციო კომისიის მოღვაწეობით, რომელიც წინ უსწრებდა დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიას და შეიძლება ვილაპარაკოთ მემკვიდრეობითობაზე მათ მუშაობაში.

კომისია „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის საკონსტიტუციო საფუძვლების შესადგენად“ საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ 1918 წლის 6 ივნისის სხდომაზე დაამტკიცა.

1918 წლის 7 ივნისს შედგა საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა პირველი კრება, რომელსაც დაესწრნენ ნ. ჟორდანია, ს. ჯაფარიძე, რ. არსენიძე, პ. საყვარელიძე, ი. ჩერქეზიშვილი, აკ. მაყაშვილი, გ. რცხილაძე, გ. გვაზავა, ს. დადიანი. თავმჯდომარეობდა ნ. ჟორდანია.

საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარედ აირჩიეს ს. ჯაფარიძე, ხოლო მდივნად პ. საყვარელიძე. ასევე გადაწყდა, როგორც მაშინ უწოდებდნენ, „მცოდნე პირების“ მოწვევა — კერძოდ, პროფესორების ზ. ავალიშვილის, ი. ჯავახიშვილის და გამბაროვის. აქვე შევნიშნავთ, რომ აღნიშნულ პირებს კომისიის მუშაობაში მონაწილეობა არ მიუღიათ. ყოველ შემთხვევაში, საკონსტიტუციო კომისიის მომდევნო სხდომების ოქმებში ისინი აღარ ფიგურირებენ.

მოგვიანებით, 1918 წლის 6 ივლისის სხდომაზე გადაწყდა, რომ კომისიის სხდომებზე დასასწრებად მოეწვიათ მცოდნე პირები: გიორგი ნანეიშვილი, ლაზარე შურგაია, ივანე ზურაბიშვილი და იური ფაღაუა. მოწვეულ პირთაგან კომისიის მუშაობაში აქტიურად ჩაება გ. ნანეიშვილი, რომელმაც მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა კონსტიტუციის პროექტის ცალკეული ნაწილების შემუშავებაში. ასევე აღსანიშნავია „გზათა სამინისტროს იურისკონსულტის მიქელაძის მოწვევა კომისიაში სამუშაოდ დამხმარე წევრად“. შემდგომში კ. მიქელაძე აქტიურად მონაწილეობდა საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობაში.

ამრიგად, საკონსტიტუციო კომისიის თავდაპირველი შემადგენლობა ასეთი იყო: 1. სერგი ჯაფარიძე (ს.-დემ.) — თავმჯდომარე, 2. პაველ საყვარელიძე („ალიონის“ ჯგუფი) — მდივანი; წევრები: 3. რაფაელ არსენიძე (სოც. დემ.), 4. ნოე ჟორდანია (სოც. დემ.), 5. ივანე ჩერქეზიშვილი (სოც. რევ.), 6. გრიგოლ რცხილაძე (სოც.-ფედერალისტი), 7. სამსონ დადიანი (სოც.-ფედერალისტი), 8. გიორგი გვაზავა (ეროვნულ-დემოკრატი) და 9. კონსტანტინე მაყაშვილი (უპარტიო).

მალევე, 1918 წლის 7 ივლისს, საკონსტიტუციო კომისიის მე-7 სხდომაზე, საჭიროდ ჩათვალეს კომისიის შემადგენლობაში ცვლილებების განხორციელება, რადგანაც მისი რამდენიმე წევრი, მათგან დამოუკიდებელი მიზეზების გამო, სხვა საქმით იყო დაკავებული და ვეღარ ესწრებოდა კომისიის სხდომებს. კერძოდ, ნ. ჟორდანია მთავრობის თავმჯდომარედ აირჩიეს, ხოლო გ. რცხილაძე და გ. გვაზავა საზღვარგარეთ იმყოფებოდნენ. ამიტომ სოციალ-დემოკრატიულ, სოციალისტ-ფედერალისტთა და ნაციონალ-დემოკრატიულ ფრაქციებს ეთხოვათ, მათ ნაცვლად კომისია ახალი წევრებით შეეცვლინა.

კომისიის თხოვნა დააკმაყოფილეს. კერძოდ, 1918 წლის 13 ივლისის სხდომაზე ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიიდან უკვე მონაწილეობდა გ. გვაზავას მაგიერ დამტკიცებული გ. ქიქოძე.

საკონსტიტუციო კომისიის 1918 წ. 20 ივლისის სხდომაზე წამ-

ოიჭრა თავმჯდომარის ამხანაგის არჩევის საკითხი, პ. საყვარელიძემ კი ითხოვა კომისიის მდივნობიდან გათავისუფლება იმის გამო, რომ გაზეთ „საქართველოს რესპუბლიკის“ რედაქტორად დაინიშნა და ბევრი დამატებითი საქმე გაუჩნდა.

გადაწყდა, რომ ამ საკითხების მოსაგვარებლად სპეციალური სხდომა მოეწვიათ 24 ივლისს. ამ სხდომაზე კომისიის თავმჯდომარის ამხანაგად აირჩიეს სამსონ დადიანი, ხოლო პ. საყვარელიძეს ეთხოვა მდივნად დარჩენა, „რადგანაც ჯერ ერთი, ყველა წევრები დატვირთულნი არიან კომისიებში მუშაობით და მეორე — საქმის მწარმოებელი შეასრულებს ყოველივე საწერს და სამუშაოს“. მაგრამ ეს დროებითი აღმოჩნდა და საკონსტიტუციო კომისიის 1918 წ. 20 ნოემბრის სხდომაზე კომისიის მდივნად აირჩიეს მარიამ ჩხეიძე (სოციალისტ-რევოლუციონერი), რომელიც კომისიის წევრი გახდა ი. ჩერქეზიშვილის ნაცვლად.

საკონსტიტუციო კომისიის 1918 წლის 9 ნოემბრის სხდომაზე სოციალ-დემოკრატიული პარტიიდან დაესწრო ი. წერეთელი, რომელმაც სხდომის დასაწყისშივე განაცხადა, რომ „დროის უქონლობის გამო კომისიის სხდომებს ვერ დაესწრებოდა და სოციალ-დემოკრატიული ფრაქცია მის მაგიერ სხვას აირჩევს კომისიის წევრად“.

1918 წლის 20 ნოემბრის სხდომიდან დაწყებული კომისიის მუშაობაში სოციალ-დემოკრატიული პარტიიდან ნ. ჟორდანიას ნაცვლად ლ. ნათაძე, ხოლო სოციალისტ-ფედერალისტთა პარტიიდან რცხილაძის ნაცვლად ალ. წერეთელი მონაწილეობდა. საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობაში „დამხმარე პირის“ სტატუსით აქტიურად იყო ჩართული ეროვნული საბჭოს წევრი დ. ჩიქოვანი.

1919 წლის თებერვალ-მარტში, რის შემდეგაც ეროვნული საბჭოს (საქართველოს პარლამენტის) საკონსტიტუციო კომისიამ მუშაობა შეწყვიტა, სხდომაზე დასასწრებად უწყება ეგზავნებოდა ხოლმე 12 პიროვნებას. ესენი იყვნენ: ს. ჯაფარიძე, რ. არსენიძე, პ. საყვარელიძე, ლ. ნათაძე, ს. კედი, კ. მაყაშვილი, მ. ჩხეიძე, ს. დადიანი,

ა. წერეთელი, გ. ნანეიშვილი, კ. მიქელაძე და დ. ჩიქოვანი. ამ სახით ჩამოყალიბდა საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა და დამხმარე პირთა საბოლოო შემადგენლობა.

საკონსტიტუციო კომისიის პირველივე სხდომებზე (1918 წლის 11 და 22 ივნისი) განისაზღვრა ზოგადი კონცეპტუალური საკითხები, კერძოდ, თუ როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს სახელმწიფოებრივი მოწყობის ფორმად არჩეული დემოკრატიული რესპუბლიკა.

1918 წლის 13 ივლისის სხდომაზე კომისიამ დაადგინა, რომ კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობის დაჩქარებისა და გაადვილების მიზნით, ის ცალკეულ თავებად დაეყოთ და კომისიის წევრთა შორის გაენაწილებინათ. პ. საყვარელიძეს დაევალა შემუშავებინა: საზოგადო დებულებანი, სახელმწიფო ტერიტორია, მოქალაქეთა უფლებანი; ს. დადიანს — ეროვნული უმცირესობების უფლებანი; რ. არსენიძეს — საკანონმდებლო ორგანო; ი. ჩერქეზიშვილს — კორპორაციული უფლება; კ. მაყაშვილს — სამოსამართლო მმართველობა; გ. ქიქოძეს — მოხელეთა უფლებები და მოვალეობანი.

საკონსტიტუციო კომისიის მომდევნო სხდომებზე განიხილეს კონსტიტუციის პროექტის ცალკეული თავები. 1918 წლის 27 ნოემბრის სხდომაზე შეაჯამეს გაწეული მუშაობის შედეგები. კერძოდ, აღინიშნა, რომ შედგენილი და წარმოდგენილია კონსტიტუციის პროექტის შემდეგი თავები: 1. რესპუბლიკის ჯარი; 2. საქართველოს მოქალაქეთა უფლება-მოვალეობანი; 3. მოქალაქეობის მოპოვებისა და დაკარგვისა; 4. ფინანსები; 5. სასამართლო; 6. სახელმწიფო და ეკლესია.

1919 წლის იანვარსა და თებერვლის ბოლო რიცხვებამდე საქართველოს პარლამენტის საკონსტიტუციო კომისიამ შეკრება ვერ მოახერხა. 24 თებერვალს განიხილეს გ. ნანეიშვილის მიერ შედგენილი დებულება „სახელმწიფო და ეკლესია“, 28 თებერვალს კი რ. არსენიძის მიერ შემუშავებული დებულება საქართველოს პარლამენტის შესახებ.

1919 წლის 8 მარტს არასრული შემადგენლობით შეკრებილმა კომისიამ დაადგინა, რომ მუშაობა შეწყვიტა და “რაც ნაშრომი აქვს კომისიას”, გადასცემოდა დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიას.

საქართველოს ეროვნული საბჭოს (საქართველოს პარლამენტის) საკონსტიტუციო კომისიამ ვერ მოასწრო კონსტიტუციის პროექტის სრული სახით შემუშავება, მაგრამ მან მნიშვნელოვანი შრომა გასწია ამ მიმართულებით, რაც, გარკვეულწილად, გამოიყენა დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიამ.

საქართველოს დამფუძნებელი კრების მოწვევის მთავარი მიზანი, იმ დროს გაბატონებული შეხედულების თანახმად, საქართველოს სახელმწიფოებრივი მოწყობის საფუძვლების განსაზღვრა, ანუ ქვეყნის კონსტიტუციის შემუშავება იყო. ბუნებრივია, კონსტიტუციის ხასიათი მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებული იყო იმ პოლიტიკური ძალის იდეოლოგიასა და ფასეულობით პრიორიტეტებზე, რომელიც უმრავლესობას მოიპოვებდა დამფუძნებელ კრებაში.

საქართველოს დამფუძნებელი კრების არჩევნები ჩატარდა 1919 წლის 14-16 თებერვალს. მასში დამაჯერებელი გამარჯვება მოიპოვა იმდროინდელი საქართველოს წამყვანმა პოლიტიკურმა ძალამ — სოციალ-დემოკრატიულმა პარტიამ. დამფუძნებელი კრების 130 ადგილიდან მათ 109 მოიპოვეს. ზაფხულში ჩატარებულმა დამატებითმა არჩევნებმა საქართველოს იმ რაიონებში, სადაც ვერ მოხერხდა არჩევნების ჩატარება 1919 წლის თებერვალში, რამდენამდე შეამცირა სოციალ-დემოკრატიული პარტიის წარმომადგენლობა დამფუძნებელ კრებაში — 103 დეპუტატამდე, მაგრამ ამას, ბუნებრივია, არ შეუცვლია ძალთა თანაფარდობა. საქართველოს კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, ფაქტობრივად, ერთი პარტიის ხელში აღმოჩნდა.

დრო, როდესაც იქმნებოდა საქართველოს პირველი კონსტიტუცია, კრიზისული იყო თანამედროვე ცივილიზაციის განვითარებაში.

პირველი მსოფლიო ომის შედეგად გამოწვეული ნგრევისა და ქაოსის პირობებში, მემარცხენე და მემარჯვენე რადიკალები ეჭვქვეშ აყენებდნენ ტრადიციული დემოკრატიული საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ფასეულობებისა და ინსტიტუტების მნიშვნელობას. ასეთი განწყობა ჭარბობდა ხალხის ნაწილშიც. უმძიმეს პირობებში, 1918 წლის 26 მაისს საქართველომ გააკეთა ისტორიული არჩევანი — აეშენებინა დამოუკიდებელი და დემოკრატიული სახელმწიფო. მიუხედავად დამოუკიდებლობის ხანმოკლე პერიოდისა, ქართველმა ხალხმა შეძლო გამოეცლინა ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი აღმშენებლობის უდიდესი ენერგია.

ორი უმთავრესი პრინციპი — ერისა და პიროვნების თავისუფლება საფუძვლად დაედო საქართველოს პირველ კონსტიტუციას. ეს დოკუმენტი პირველი მსოფლიო ომის შემდგომი პერიოდის “კონსტიტუციურ ტალღაში” შედის (გერმანია 1919, ავსტრია 1920, ფინეთი 1921 და ა.შ.) და თავისი ინდივიდუალურობით, ისევე როგორც თანმიმდევრული დემოკრატიზმით საპატიო ადგილი უკავია მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში.

დამფუძნებელმა კრებამ თავის მესამე სხდომაზე, 1919 წლის 18 მარტს, სხვა კომისიებთან ერთად, აირჩია საკონსტიტუციო კომისიაც 15 წევრის შემადგენლობით. მასში შევიდნენ დამფუძნებელ კრებაში არსებული პარტიული ფრაქციების წარმომადგენლები. სოციალ-დემოკრატებს კომისიაში 10 წევრი ჰყავდათ. 2-2 წევრით იყო წარმოდგენილი ეროვნულ-დემოკრატიული და სოციალ-ისტ-ფედერალისტთა პარტიები, 1 სოციალისტ-რევოლუციონერი იყო. კომისიის შექმნას რაიმე კამათი არ გამოუწვევია. ფრაქციებს წინასწარ ჰყავდათ განსაზღვრული თავიანთი კანდიდატები. საკონსტიტუციო კომისიაში სოციალ-დემოკრატიული პარტიიდან შევიდნენ: რ. არსენიძე, ს. ჯაფარიძე, პ.საყვარელიძე, ლ. ნათაძე, ვ. ჯაფარიძე, კ. ანდრონიკაშვილი, რ. ჩიხლაძე, მ. რუსია, გ. ფაღავა და პ.წულაია; ეროვნულ-დემოკრატებიდან — ს.კელია და გ.გვაზავა; სოციალისტ-ფედერალისტებიდან — ი. ბარათაშვილი და

გ.ლასხიშვილი; სოციალისტ-რევოლუციონერებიდან — ი.გობეჩია. საკონსტიტუციო კომისიაში შემდგომ ახალი ფრაქციების წარმომადგენლებიც შეიყვანეს. კერძოდ, გრიგოლ ვეშაპელი, ეროვნული პარტიიდან და ტ.აგუტისიანი, დაშნაკებისგან¹.

დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის განკარგულებაში გადავიდა საქართველოს პარლამენტის საკონსტიტუციო კომისიის მასალები. მემკვიდრეობითობის უზრუნველყოფა საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობაში ადვილი იყო, რადგან დომინირებდა იგივე პარტია და პარლამენტის საკონსტიტუციო კომისიის რამდენიმე წევრი (ს. ჯაფარიძე, პ. საყვარელიძე, რ. არსენიძე) კვლავ აირჩიეს დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობაში.

კომისიის მიერ კონსტიტუციის პროექტის შემუშავება გაჭიანურდა, რამაც ოპოზიციური პარტიების შემოერთება გამოიწვია. 1919 წლის ოქტომბერში დამფუძნებელი კრების ეროვნულ-დემოკრატიულმა ფრაქციამ საკითხი აღძრა დამფუძნებელი კრების პრეზიდიუმის წინაშე, რომ საკონსტიტუციო კომისიისთვის მოეთხოვათ ერთი თვის ვადაში კონსტიტუციის პროექტის წარმოდგენა. ფრაქცია აღნიშნავდა, რომ კონსტიტუციის შემუშავება დამფუძნებელი კრების უმთავრეს დანიშნულებას წარმოადგენდა და მიუხედავად გასული 7 თვისა, ამ მხრივ საქმე წინ არ წასულა. კონსტიტუციის შემუშავების დაჩქარება კი აუცილებელი იყო როგორც საშინაო, ისე საგარეო პირობების გამო. ქვეყნის შიგნით “ამისთანა ისტორიული აქტი მშვიდობიან კალაპოტში ჩააყენებს ჩვენს შინაურ ცხოვრებას, გააღვიძებს ხალხში უფლებრივ შეგნებას და დაამყარებს წესიერებას”².

ეროვნულ-დემოკრატიული ფრაქციის აზრით, კიდევ უფრო დიდი მნიშვნელობა ექნებოდა კონსტიტუციის მიღებას საერთაშორისო თვალსაზრისით. ახლადშექმნილი სახელმწიფოების, — მათ

¹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, 408.

² სცსსა, ფ.1836, აღწ.1, საქ., 46, 3.

შორის საქართველოს ცნობა-არცნობის საკითხი პირველ მსოფლიო ომში გამარჯვებული ქვეყნების ხელში იყო. ისინი ებრძოდნენ ბოლშევიზმს, “როგორც უკიდურეს სოციალისტურ მოძრაობას”. ამიტომ დასავლეთის ქვეყნების თანაგრძნობას მოიპოვებდნენ ის ახალი სახელმწიფოები, რომელთა “ეროვნული სულისკვეთება და ნებისყოფა” მიმართული იქნებოდა არა “ანარქიისა და სამოქალაქო ომისაკენ, არამედ უფლებრივი სახელმწიფოს შექმნისა და წესიერების დამყარებისაკენ”³.

საკონსტიტუციო კომისიის იმდროინდელმა თავმჯდომარემ რ.არსენიძემ საპასუხოდ განაცხადა, რომ კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობა დასასრულს უახლოვდებოდა და “კონსტიტუციის მთავარი ნაწილი უკვე მზად იყო”. მან დამფუძნებელ კრებას აღუთქვა, რომ კონსტიტუციის პროექტს განსახილველად წარადგენდნენ 1920 წლის იანვარში⁴. გარდა ამისა, საკონსტიტუციო კომისიამ გადაწყვიტა საზოგადოების სამსჯავროზე გამოეტანა კონსტიტუციის პროექტის უკვე შემუშავებული თავები⁵. ამ გადაწყვეტილების შესაბამისად, გაზეთ “საქართველოს რესპუბლიკის” 1919 წლის 285-ე და 296-ე ნომერებში დაიბეჭდა: აღმასრულებელი ხელისუფლება, 2. მოქალაქეთა უფლებანი, 3. სოციალური უფლებანი, 4. სწავლა-განათლება, 5.სქესთა ურთიერთობა, 6. რესპუბლიკის სამხედრო ძალები, 7. სასამართლო, 8. სახელმწიფო და ეკლესია, 9. ადგილობრივი მმართველობანი და 10.სახელმწიფო მოხელენი.

1920 წლის იანვარში დამფუძნებელი კრების სოციალ-დემოკრატიულმა ფრაქციამ საკონსტიტუციო კომისიას გადაჭრით მოსთხოვა მუშაობის დაჩქარება⁶.შემოთქვა გამოთქვა დამფუძნებელი კრების პრეზიდიუმამაც. 1920 წლის 7 თებერვალს საკონსტიტუციო კომისიას გაეგზავნა სპეციალური მიმართვა, რომელშიც პრეზიდიუმი კომისიას შეახსენებდა ძველ დაპირებას 1920 წლის იანვარში კონ-

³ სცსსა, ფ.1836, აღწ.1, საქ.46, 3.

⁴ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.191, 67.

⁵ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.180, 31.

⁶ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.180, 62.

სტიტუციის პროექტზე მუშაობის დამთავრების თაობაზე და აღნიშნავდა: “იანვარმაც განვლო, მაგრამ კონსტიტუციის დამფუძნებელ კრებისათვის წარდგენისა არავითარი ნიშანი არა სჩანს, არც ის იცის პრეზიდენტმა, — სახელდობრ როდისათვის უნდა მოველოდეთ მის შემოტანას”⁷.

კომისიის მუშაობას მართლაც სერიოზული ხარვეზები ახასიათებდა. მუშაობის ტემპი აშკარად არადადამაკმაყოფილებელი იყო. ასე მაგალითად, 1919 წლის 24 დეკემბერს დაიწყო “სოციალურ უფლებათა” დებულების განხილვა, მივიდნენ მე-7 მუხლამდე და შემდეგი სხდომისათვის გადადეს. მაგრამ ამ საკითხს მხოლოდ 1920 წლის 4 თებერვალს დაუბრუნდნენ. საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წლის 24 იანვრის სხდომაზე პ. საყვარელიძემ წამოაყენა წინადადება, რომ კომისიის მიერ უკვე შემუშავებული ყველა მასალისათვის თავი მოეყარათ და დაებეჭდათ კონსტიტუციის პროექტი, რომელსაც დაურიგებდნენ კომისიის წევრებსა და ფრაქციებს. გარდა ამისა, გამოერკვიათ, თუ “რა და რა საგანი დარჩა კიდევ განუხილველ”⁸. ეს წინადადება კომისიამ ერთხმად მიიღო.

განხორციელდა ორგანიზაციული ცვლილებებიც. რადგან საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე რ. არსენიძე იუსტიციის მინისტრად დაინიშნა, 24 იანვრის სხდომაზე დაისვა საკითხი მის ნაცვლად კომისიაში სოციალ-დემოკრატიული ფრაქციიდან ერთი წევრის მიწვევის შესახებ, რის შემდეგაც უნდა აერჩიათ კომისიის ახალი თავმჯდომარე⁹. 1920 წლის 30 იანვარს რ. არსენიძის ნაცვლად საკონსტიტუციო კომისიის წევრად ჩაირიცხა კ. ჯაფარიძე¹⁰. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ რ. არსენიძე შემდგომშიც აქტიურად აგრძელებდა საკონსტიტუციო კომისიაში მუშაობას.

საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წლის 4 თებერვლის სხდომაზე კომისიის თავმჯდომარედ აირჩიეს პ. საყვარელიძე, ხოლო

⁷ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.191, 67.

⁸ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, 64.

⁹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, 65.

¹⁰ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, 411.

თავმჯდომარის ამხანაგად ს.ჯაფარიძე¹¹. მომზდარი ცვლილება მართლაც დაეტყო კომისიის მუშაობას. ამაზე მეტყველებს ისიც, რომ მოწესრიგდა საკონსტიტუციო კომისიის ოქმები. ისინი კარგად გამართული, გადაბეჭდილი და ხშირად, თავმჯდომარის მიერ არის რედაქტირებული.

კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების დაგეიანებით გამოწვეული უკმაყოფილების გასანელებლად საკონსტიტუციო კომისიამ კვლავ გადაწყვიტა გამოექვეყნებინა პროექტის უკვე შემუშავებული თავები. გაზეთ “საქართველოს რესპუბლიკის” 1920 წლის 17 თებერვლის ნომერში დაიბეჭდა “საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციის პროექტის” დებულებანი: 1. სახელმწიფო ფინანსები; 2. სახელმწიფო ტერიტორია; 3. საზოგადო დებულებანი; 4. პარლამენტი და 5. მოქალაქეობა.

აღსანიშნავია, რომ ამავე გაზეთში 1920 წლის იანვრის ბოლოდან აპრილის დამდეგამდე იბეჭდებოდა პ. საყვარელიძის წერილების სერია საქართველოს კონსტიტუციაზე. ეს იყო პროექტის უკვე გამოქვეყნებული თავების ძირითადი დებულებების კომენტარი და მიზნად ისახავდა საზოგადოების ყურადღების გაზრდას საკონსტიტუციო საკითხებისადმი. 1920 წლის გაზაფხულზე საკონსტიტუციო კომისიამ განსაკუთრებული ყურადღება დაუთმო ეროვნულ უმცირესობათა უფლებების შესახებ სპეციალური თავის შემუშავებას და ამას საკმაოდ დრო მოანდომა.

საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წლის 14 თებერვლის სხდომაზე იმსჯელეს კონსტიტუციის დალაგების სისტემაზე. პ. საყვარელიძის სიტყვით, კონსტიტუცია უნდა დაეყობა თავებად და შემდეგ მუხლებად. “ასეთი სისტემა საუკეთესოდ უნდა ჩაითვალოს, რომ ბუნდოვანობა თავიდან ავიცილოთ”¹².

საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წლის 6 მარტის სხდომაზე აირჩიეს ე.წ. „მცირე კომისია“, რომელშიც შევიდნენ ა. ჩხენკელი,

¹¹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, 66.

¹² სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.180, 160.

პ.საყვარელიძე და გ.გვაზავა. მიიწვიეს აგრეთვე იუსტიციის მინისტრი, კომისიის ყოფილი თავმჯდომარე რ.არსენიძე. მცირე კომისიის მოვალეობა იყო “კონსტიტუციის გადასინჯვა, კომენტარების განხილვა და მისი სისტემაში მოყვანა”. მცირე კომისიას განხილული მასალები თანდათანობით უნდა გადაეცა დიდი კომისიისათვის, ამ უკანასკნელის მიერ საბოლოო დასკვნის გამოსატანად¹³. „გადასინჯვა“ გულისხმობდა კონსტიტუციის პროექტის უკვე შემუშავებული ნაწილების ხელახლა განხილვას ცალკეულ შესწორებათა შეტანის მიზნით. გადაწყდა, რომ ეს მოხდებოდა ცალკე თავების მიხედვით და განსახილველი თავები წინასწარ უნდა ეცნობებინათ ავტორებისათვის.

საკონსტიტუციო კომისიის 6 მარტის სხდომაზე „მცირე კომისიასთან“ ერთად შეიქმნა სარედაქციო კომისია, რომელსაც დაევა „კონსტიტუციის რედაქციული გასწორება“. საკონსტიტუციო კომისიიდან მის შემადგენლობაში აირჩიეს ა. ჩხენკელი, პ. საყვარელიძე და გ.გვაზავა. ასევე მიიწვიეს ცნობილი მოღვაწეები: კ.ნინიძე, ივ. ჯავახიშვილი, ივ. გომართელი, გრ. ყიფშიძე, ექ. თაყაიშვილი, ვ. ყიფიანი და ივ. კარიჭაშვილი.

საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წლის 21 აპრილის სხდომაზე, როდესაც კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობა დასასრულს უახლოვდებოდა, დაისვა მისი გამოცემის საკითხი. ადრე კომისიას გადაწყვეტილი ჰქონდა კონსტიტუციის პროექტის გამოცემა კომენტარებთან ერთად. ამ დროისათვის ჯერ კიდევ არ იყო მზად ყველა თავის კომენტარი. ამავ დროს, კომისია დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდა კომენტარების გამოცემას. პ.საყვარელიძის სიტყვით, „ეს დიდი მნიშვნელობის მასალა იქნება ისტორიისათვის და მერე საზოგადოებასაც დღეს გაუადვილებს კონსტიტუციის გაცნობასა და შესწავლას“¹⁴. კომისიის ყველა წევრი იმ აზრის იყო, რომ კომენტარები უსათუოდ უნდა გამოექვეყნებინათ. ამიტომ ძალაში

¹³ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, 139.

¹⁴ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, 210.

დატოვეს ადრინდელი დადგენილება კომენტარების გამოცემის შესახებ. მაგრამ ამავე დროს გადაწყვიტეს, რომ კომენტარების მოუშადადებლობის გამო კონსტიტუცია დაებეჭდათ “პროექტის სახით უკომენტაროდ”¹⁵.

1920 წლის 22 მაისის სხდომაზე საკონსტიტუციო კომისიამ საბოლოოდ დაადგინა, რომ “კონსტიტუციის პროექტი დაიბეჭდოს უკომენტაროდ ფართო საზოგადოების გასაცნობად”¹⁶ და ამისათვის დამფუძნებელი კრების პრეზიდიუმის ნებართვა ითხოვა. საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წლის 2 ივნისის სხდომაზე წაიკითხეს სარედაქციო კომისიის მიერ შესწორებული კონსტიტუციის პროექტის ტექსტი. საჭიროდ მიიჩნიეს ზოგიერთი მცირე შესწორების შეტანა. ამავე დროს დაადგინეს, რომ ტექსტში ახალი დამატებები აღარ შეეტანათ და “კონსტიტუცია დღესვე მიცემულ იქნეს დასაბეჭდად”. აუცილებელი შესწორებების შეტანა დაევა მცირე კომისიას, რომელსაც შესწორებები უნდა შეეტანა უკვე სტამბურად აწყობილ ტექსტში კორექტურის სახით¹⁷.

რამდენიმე დღის შემდეგ, 1920 წლის 8 ივნისს საკონსტიტუციო კომისიამ დამფუძნებელი კრების პრეზიდიუმს გაუგზავნა სტამბიდან გამოტანილი კონსტიტუციის პროექტის ანაბეჭდი. კომისია აღნიშნავდა, რომ შედგენილია აგრეთვე “განმარტებითი წერილი” — დაახლოებით 300 გვერდის მოცულობისა. რადგანაც მისი დაბეჭდვა დიდ დროს მოითხოვდა, სჭირდებოდა რედაქტირება და ზოგან კი “სამინაარსო შესწორებანი” და, ამასთან, “კონსტიტუციის პროექტის წარმოდგენა ისედაც დაგვიანდა”, ამიტომ დაიბეჭდა მხოლოდ პროექტი, „განმარტება“ კი დატოვებული იქნა “როგორც მასალა, რომელიც შეიძლება შემდეგში იქნეს გამოცემული და რომლითაც სარგებლობა ამა თუ იმ საკითხის გასარკვევად ახლაც შეიძლება”¹⁸. უნდა ითქვას, რომ საკონსტიტუციო კომისიის მასალებში აღნიშ-

¹⁵ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, 210.

¹⁶ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, 249.

¹⁷ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, 265.

¹⁸ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.181, 136.

ნული “განმარტებითი წერილ” მთლიანი სახით არაა შემონახული, თუმცა, როგორც ჩანს, მის ნაწილებს წარმოადგენს იქ დაცული კონსტიტუციის ცალკეული თავების კომენტარები.

1920 წლის 9 ივნისს დამფუძნებელი კრების პრეზიდიუმმა იმ-სჯელა საკონსტიტუციო კომისიის მიერ წარმოდგენილი კონსტიტუციის პროექტის შესახებ და დაადგინა, რომ “კონსტიტუციის პროექტი დაბეჭდისთანავე დაეგზავნოს დამფუძნებელი კრების ფრაქციათ, თვითეულ წევრს, მთავრობას და უწყებათ”¹⁹. რაც შეეხება დამფუძნებელი კრებისათვის კონსტიტუციის პროექტის განსახილველად გადაცემის საკითხს, იგი ცალკე უნდა გადაწყვიტათ.

1920 წლის ივნისში გამოქვეყნებული საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი შედგება 17 თავისა და 166 მუხლისაგან. საკონსტიტუციო კომისია დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდა პროექტის სტრუქტურას. როგორც პ. საყვარელიძე აღნიშნავდა, საკონსტიტუციო კომისიას სურდა, რომ “საქართველოს კონსტიტუციაში სათაურებს შეესაბამებოდეს მათი შინაარსი, რომ ის ნათლად და მარტივად იყოს შედგენილი და ამავე დროს ადვილი შესასწავლიც იქნეს” (10, 1920, 8 თებერვალი) კონსტიტუციის პროექტის სტრუქტურა უცვლელად მიიღო შემდგომში დამფუძნებელმა კრებამ.

კონსტიტუციის პროექტის გამოქვეყნებისა და სოციალ-დემოკრატიული პარტიის მე-2 ყრილობის მიერ საკონსტიტუციო საკითხების განხილვის შემდეგ ამ პარტიის ხელმძღვანელ მუშაკთა ნაწილს აზრად მოუვიდა, რომ დამფუძნებელი კრება დაუყოვნებლივ შედგომოდა კონსტიტუციის პროექტის განხილვას. საქართველოს ს.-დ. მუშათა პარტიის ცენტრალური კომიტეტის პრეზიდიუმის სხდომაზე 1920 წლის 8 ივლისს, ნ. რამიშვილის თავმჯდომარეობით (ესწრებოდნენ ალ. ლომთათიძე, ი. სალაყაია, ვ.წულაძე, ი. ბაღრიძე, ს. ჯიბლაძე) დაადგინეს, რომ დამფუძნებელი კრება “აუცილებლად შეუდგეს... ეხლავე კონსტიტუციისა და

ბიუჯეტის განხილვას”²⁰.

საკითხს კვლავ დაუბრუნდნენ 1920 წ. 11 ივლისს ცენტრალური კომიტეტის სხდომაზე (ესწრებოდნენ: ნ.რამიშვილი, ა. დგებუაძე, ვ. წულაძე, ი. სალაყაია, ე. გეგეჭკორი, ს. დევდარიანი, ბ. მიკიტუმოვი, ნ. ხომერიკი, ს. ჯიბლაძე, ნ. ჟორდანი, ა. ჩხენკელი). ე.გეგეჭკორი მოითხოვდა კონსტიტუციის პროექტის განხილვის დაუყოვნებლივ დაწყებას დამფუძნებელ კრებაში, რადგანაც კონსტიტუციის მიღება საჭირო იყო “საგარეო საქმისათვის” — ხელს შეუწყობდა რესპუბლიკის იურიდიულ ცნობას²¹. ამის წინააღმდეგ გამოვიდა ნ. ჟორდანი და აღნიშნა, რომ შეუძლებელია კონსტიტუციის პროექტის განხილვის დაუყოვნებლივ დაწყება რიგი მიზეზების გამო: ა) სხვა პარტიები მზად არ იყვნენ კონსტიტუციის განხილვის დაწყებისათვის და ამიტომ “წინააღმდეგნი არიან, რომ ეხლა შევუდგეთ განხილვას”; ბ) საეჭვო იყო კვორუმის შედგენა, რადგანაც შეიძლებოდა სხვა პარტიების დეპუტატები “ეხლავე ყველანი დასასვენებლად წავიდნენ” და მაშინ კვორუმის შესადგენად სხდომას მინისტრებიც უნდა დასწრებოდნენ; გ) გარდა ამისა “ყოვლად შეუძლებელი” იყო, რომ მართო სოციალ-დემოკრატიის წარმომადგენლებს განეხილათ და მიეღოთ კონსტიტუცია სხვა პარტიების მონაწილეობის გარეშე, “ამაზე ატყდებოდა დიდი დავა და უკმაყოფილება პარტიებში”; დ) ამავე დროს, კონსტიტუციის განხილვის წინ აუცილებელი იყო პრესაში კამპანიის დაწყება, ამ საკითხზე “ბევრი უნდა იწერებოდეს”. ამ მიზეზების გამო, ნ. ჟორდანიას განცხადებით, “მთავრობამ გადასდო კონსტიტუციის განხილვა”²².

კამათში სხვებმაც მიიღეს მონაწილეობა და უმრავლესობა კონსტიტუციის განხილვის გადადების წინააღმდეგი აღმოჩნდა. ამიტომ დაადგინეს: “არ გადაიდვას. შეუდგნენ ეხლავე განხილვას.

¹⁹ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.863, 22.

²⁰ სცსსა, ფ.1825, აღწ.1, საქ.130, 92.

²¹ სცსსა, ფ.1825, აღწ.1, საქ.129, 52.

²² სცსსა, ფ.1825, აღწ.1, საქ.129, 52.

იქნეს გენერალური დებატები, შემდეგ ჩვენი ფრაქციიდან განაცხადებენ, რომ შესწორებები გვაქვს და კომისიას მიეცემა წინადადება რომ იმუშაონ”²³. თუმცა, საბოლოოდ, დამფუძნებელი კრების მიერ კონსტიტუციის პროექტის განხილვის დაუყოვნებლივ დაწყების მცდელობა უშედეგო აღმოჩნდა.

დამფუძნებელი კრების რეგლამენტით განსაზღვრული არ იყო კონსტიტუციის პროექტის განხილვის განსაკუთრებული წესი. ამის გამო, როდესაც დღის წესრიგში დადგა პროექტის განხილვა, თავისთავად წამოიჭრა საკითხი — განეხილათ იმავე წესით, როგორც ჩვეულებრივი კანონი, თუ შეემუშავენ ბინათ ცალკე რეგლამენტი. საბოლოოდ გადაწყვიტეს, რომ კონსტიტუციის პროექტი ჩვეულებრივი სამი წაკითხვის ნაცვლად ხუთი წაკითხვით უნდა განეხილათ: პირველი წაკითხვა — კონსტიტუციის ძირითადი კანონების ზოგადი განხილვა; მეორე წაკითხვა — კონსტიტუციის პროექტის ცალკეული თავების ძირითად დებულებათა ზოგადი განხილვა; მესამე წაკითხვა — ცალკეული თავების მუხლობრივი განხილვა; მეოთხე წაკითხვა — ცალკეულ თავებს შორის წინააღმდეგობათა და საძღვრად შემოტანილი შესწორებებისა და ცვლილებების განხილვა; მეხუთე წაკითხვა — მთლიანი ტექსტის საბოლოო რედაქცია. მეორე და მესამე კითხვას შორის აუცილებელი იყო 10-დღიანი შუალედი, რომლის გამოყენებაც შეიძლებოდა ცალკეული თავების განსახილველად.

1920 წლის 24 ნოემბერს დამფუძნებელი კრების მეორე სესიის 59-ე საგანგებო სხდომაზე დაიწყო კონსტიტუციის პროექტის განხილვა. მოხსენებით გამოვიდა საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე პ. საყვარელიძე, რასაც მოჰყვა პარტიების წარმომადგენელთა ვრცელი მოხსენებები. დამფუძნებელი კრების 8 დეკემბრის სხდომის შემდეგ კონსტიტუციის პროექტის შესახებ თავიანთი პოზიცია უკვე ოფიციალურად ჰქონდათ ჩამოყალიბებული საქართველოს წამყვან პოლიტიკურ ძალებს.

²³ სცსსა, ფ.1825, აღწ.1, საქ.129, .53.

კონსტიტუციის განხილვისადმი მიძღვნილმა პირველივე სხდომაზე აჩვენა, რომ განხილვას დიდი დრო დასჭირდებოდა და კვირაში ერთი სხდომა აშკარად არ იყო საკმარისი. ამიტომ, კონსტიტუციის პროექტის განხილვის დაჩქარების მიზნით, დამფუძნებელი კრების პრეზიდიუმისა და ფრაქციების წარმომადგენლების შეერთებულმა სხდომამ 1920 წლის 7 დეკემბერს ერთხმად დაადგინა, რომ კონსტიტუციის განხილვას, ოთხშაბათის გარდა, დათმობოდა კიდევ ერთი დღე საკუთრად; ასეთ დღედ დასახელდა კვირა, 12-15 საათებს შორის. დამფუძნებელი კრების მუშაობაში სამშაბათი რჩებოდა ჩვეულებრივი საკანონმდებლო საკითხებისათვის, პარასკევი დაეთმობოდა სასწრაფო საკითხებს და, თუ დრო დარჩებოდა, ეს დროც კონსტიტუციის განხილვას უნდა მოხმარებოდა²⁴. კონსტიტუციის განხილვის წესის აღნიშნული დამატება დაადასტურა დამფუძნებელი კრების 7 დეკემბრის სხდომამ²⁵.

საკონსტიტუციო კომისიის მოხსენება ფაქტობრივად გამოხატავდა სოციალ-დემოკრატიული პარტიის პოზიციას, მაგრამ რიგი პრინციპული მნიშვნელობის საკითხებზე პარტიაში საერთო თვალსაზრისი არ არსებობდა. ეს კარგად გამოჩნდა ნ.ჟორდანიას გამოსვლის შემდეგ. მან ყურადღება გაამახვილა სახელმწიფოებრივი მოწყობის ძირითად საკითხებზე და სასტიკად გააკრიტიკა კონსტიტუციის პროექტის შესაბამისი ნაწილი. პირველ რიგში მას შეუძლებლად მიაჩნდა უშუალო დემოკრატიის ინსტიტუტების — რეფერენდუმისა და საკანონმდებლო ინიციატივის შეთავსება პარლამენტარიზმთან. საპარლამენტო სისტემის დროს მთავრობა დგება და იშლება საპარლამენტო უმრავლესობის სურვილის მიხედვით. სისტემა გულისხმობს სამთავრობო კრიზისებს, რაც შეიძლება მოჰყვეს პარლამენტთან უთანხმოებას კერძო პრაქტიკული ხასიათის საკითხებთან დაკავშირებითაც. თუ პარლამენტს მოსწონს მთავრობის საერთო პოლიტიკური ხაზი, ცალკეულ საკითხ-

²⁴ სცსსა, ფ.1833, აღწ.1, საქ.863, 84.

²⁵ სცსსა: ფ.1833, აღწ.1, საქ.736, 225.

ებზე უთანხმოების შემთხვევაში მთავრობა უნდა ემორჩილებოდეს პარლამენტის დადგენილებას და ასრულებდეს მას.

პროექტის მეორე მნიშვნელოვანი წინააღმდეგობა, ნ. ჟორდანიას აზრით, პრეზიდენტის ფუნქციის უარყოფა იყო. მისი განცხადებით, აღნიშნული სისტემა “პარლამენტარიზმის ღვიძლი შეილია... პარლამენტარიზმიდან უეჭველად გამომდინარეობს პრეზიდენტის არსებობა”. კერძოდ, მთავრობის კრიზისის დროს პრეზიდენტი აგრძელებს საქმიანობას და საჭირო გადაწყვეტილებებს იღებს. ნ. ჟორდანიას მიაჩნდა, რომ უნდა განხორციელებულიყო “პარლამენტარიზმის და დემოკრატიზმის სისტემების” ისეთი შეერთება, რომელიც დასძლევდა პროექტის თანდაყოლილ ნაკლს. მას საჭიროდ მიაჩნდა მთავრობის თავმჯდომარის გარკვეული ვადით არჩევა, რომელსაც დაეკისრებოდა “ფუნქცია პრეზიდენტისა, სახელმწიფო წარმომადგენლობა”. კონსტიტუციის პროექტის ზოგადი განხილვის დროს კამათი ძირითადად გაიშალა ნ. ჟორდანიას მიერ წამოჭრილ საკითხებზე. მითუმეტეს, რომ ეროვნულ-დემოკრატიული ფრაქციის წარმომადგენელმა გ. გვაზავამ თავის გამოსვლებში სწორედ აღნიშნულ საკითხებზე გაამახვილა ყურადღება და გადაჭრით მოითხოვა პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღება.

დამფუძნებელი კრების 1920 წლის 15 დეკემბრის სხდომაზე ილ. ნუცუბიძემ დამფუძნებელ კრებას წარუდგინა ესერთა მიერ შემუშავებული კონსტიტუციის პროექტი და ამით დაადგინა საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემუშავებული პროექტის სრული უარყოფის გზას. როგორც ჩანს, ესერები იმედოვნებდნენ, რომ დამფუძნებელი კრება თანაბრად განიხილავდა ორივე პროექტს და მათ შესაძლებლობა მიეცემოდათ, დანარჩენი პარტიებისგან მკვეთრად გამიჯვნით, ხალხის თვალში აემაღლებინათ ავტორიტეტი, საკუთარი პროექტი “ხალხის ინტერესების ჭეშმარიტ გამომხატველად” წარმოედგინათ.

ესერების მიერ კონსტიტუციის ალტერნატიული პროექტის წამოყენება არა მარტო სოციალ-დემოკრატებმა, არამედ სხვა პარტიებმაც დაგმეს. 1921 წლის 13 თებერვალს გადაწყდა, რომ ესერების

კონსტიტუციის პროექტს დამფუძნებელი კრება არ განიხილავდა. ესერების ფრაქციას შეეძლო კონსტიტუციის პროექტის განხილვის დროს სათანადო შესწორებების შეტანა.

კონსტიტუციის პროექტის განხილვის წესის შესაბამისად, ფრაქციები თავიანთ შესწორებებს თავების მიხედვით, განსაზღვრულ ვადაში წარუდგენდნენ ხოლმე დამფუძნებელი კრების პრეზიდიუმს. შემდეგ შესწორებები ეგზავნებოდა საკონსტიტუციო კომისიას დასკვნისათვის. საკონსტიტუციო კომისია თავის სხდომაზე განიხილავდა ფრაქციათა წინადადებებს და ზოგიერთ მათგანს მისაღებად მიიჩნევდა (ძირითადად სოციალ-დემოკრატიული ფრაქციის მიერ შეტანილს). ფრაქციათა წინადადებანი, საკონსტიტუციო კომისიის დასკვნით, შესაბამისი თავის მუხლობრივი განხილვის წინ ეგზავნებოდა ყველა ფრაქციას, დამფუძნებელი კრების სხდომაზე განიხილებოდა ყოველი მუხლის შესწორებანი და საბოლოოდ განისაზღვრებოდა, თუ რა იქნებოდა მათგან მიღებული. დამფუძნებელმა კრებამ, თავისი შემადგენლობიდან გამომდინარე, ძირითადად მიიღო სოციალ-დემოკრატიული პარტიის მიერ წარდგენილი შესწორებანი.

პროექტის განხილვის დროს ცხარე კამათი გამოიწვია საკითხმა, თუ ვის უნდა მიეღო კონსტიტუცია. გამოიკვეთა ორი თვალსაზრისი: 1. კონსტიტუცია უნდა მიიღოს დამფუძნებელმა კრებამ, 2. საჭიროა რეფერენდუმის მოწყობა — კონსტიტუციის გატანა ხალხის სამსჯავროზე. ორივე მხარეს თავისი არგუმენტები ჰქონდა. რეფერენდუმის მომხრენი ასაბუთებდნენ, რომ ეს იქნებოდა უაღრესად დემოკრატიული და ლოგიკური ნაბიჯი — თუ კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილება „ძალაში შედის მხოლოდ ხალხის უმრავლესობის მიერ დადასტურების შემდეგ“ (კონსტიტუციის 147-ე მუხლი), მაშინ თავად კონსტიტუციის მისაღებადაც აუცილებელი უნდა ყოფილიყო ხალხის დასტური.

ს. დადიანი, მხარს უჭერდა რა რეფერენდუმის ჩატარებას, აღნიშნავდა, რომ თუკი ხალხს კონსტიტუციით აქვს მასში ცვლი-

ლებების შეტანის უფლება, “ულოდიკობა იქნებოდა თავიდანვე არ დაეკითხოთ ამ ხალხს — სურს თუ არა ეს კონსტიტუცია”. რადგანაც ხალხია “ერთადერთი მატარებელი სუვერენობისა”, ამიტომ “დამფუძნებელ კრებას არ შეუძლია რაიმე უწყალობოს, მიანიჭოს ხალხს. ვინაიდან დამფუძნებელი კრებაც თავის უფლებებს იღებს ხალხიდან” (11, 1920, 21 ოქტომბერი). კონსტიტუციის პროექტის რეფერენდუმზე გატანას განსაკუთრებით გადაჭრით მოითხოვდნენ ესერები, იმ იმედით, რომ ხალხი უარყოფდა და გზა გაეხსნებოდა მათი პარტიის მიერ შემუშავებულ კონსტიტუციას.

თუმცა, საკონსტიტუციო კომისიაში უმრავლესობას მაინც რეფერენდუმის მოწინააღმდეგენი შეადგენდნენ. მათი აზრით, დამფუძნებელი კრება არჩეული იყო სწორედ კონსტიტუციის მისაღებად. აღნიშნული საკითხის გადაწყვეტა, რა თქმა უნდა, დამოკიდებული იყო სოციალ-დემოკრატიული პარტიის პოზიციაზე. საქართველოს სოციალ-დემოკრატიული პარტიის კონფერენციამ (1921 წ. 19-20 იანვარი) საჭიროდ მიიჩნია კონსტიტუციის მიღების დაჩქარება და ამიტომ, საბოლოოდ უარყო რეფერენდუმის ჩატარების იდეაც (9, 1921, 23 იანვარი). მაგრამ დამფუძნებელ კრებას კონსტიტუციის მიღება მოუხდა ისეთ პირობებში, რომელსაც, ალბათ, ვერავინ წარმოიდგენდა.

1921 წლის თებერვალ-მარტის ომი როცა დაიწყო, საქართველოს დამფუძნებელი კრება ამთავრებდა კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობას. დასრულებული იყო პროექტის ზოგადი და თავობრივი განხილვა, მიმდინარეობდა კონსტიტუციის პროექტის განხილვა ცალკეული მუხლების მიხედვით.

ომის დაწყება, თბილისთან მიმდინარე ბრძოლები, ბუნებრივია, აისახა დამფუძნებელი კრების მუშაობაზე. უფრო დაჩქარდა კონსტიტუციის პროექტის განხილვა. გამომსვლელები ცდილობდნენ მოკლედ და ზუსტად ჩამოეყალიბებინათ თავიანთი პოზიცია. 1921 წლის 21 თებერვალს საქართველოს დამფუძნებელმა კრებამ თავის საგანგებო სხდომაზე ერთხმად მიიღო საქართველოს დემოკრა-

ტიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, რითაც შეასრულა თავისი ძირითადი ამოცანა.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია შეიქმნა იმ სახით, როგორც ეს წარმოედგინა იმდროინდელ წამყვან პოლიტიკურ ძალას — სოციალ-დემოკრატიას. სხვანაირად ეს შეუძლებელიც იყო. ამავე დროს, სოციალ-დემოკრატების უმრავლესობას კარგად ესმოდა, რომ მათი პარტიული მიზანი — სოციალიზმის მშენებლობის დაწყება საქართველოში ნაადრევი იყო და მიუხედავად ასეთი ცალკეული მოთხოვნებისა, მკაფიოდ გაიმიჯნა ერთმანეთისგან პარტიული დოქტრინა და კონსტიტუცია. შესაბამისად, ისინი ცდილობდნენ შეექმნათ არა სოციალისტური, არამედ თანმიმდევრულად დემოკრატიული კონსტიტუცია.

მთლიანობაში თუ გადავხედავთ საქართველოს პოლიტიკურ ძალთა დამოკიდებულებას კონსტიტუციისადმი, დავინახავთ, რომ მას, ძირითადად სამი პოზიციიდან აკრიტიკებდნენ: მემარჯვენეები, როგორც სოციალისტურს; მემარცხენე რადიკალები, როგორც არასაკმარისად სოციალისტურს, ანდა პირდაპირ ბურჟუაზიულს; ეროვნულ უმცირესობათა ზოგიერთი წარმომადგენელი, რომელიც თავისი ეთნოსისათვის უფრო მეტ უფლებებს მოითხოვდა. საკონსტიტუციო საკითხებში სოციალ-დემოკრატიული პარტიის პოზიციასთან ყველაზე ახლოს ფედერალისტები იდგნენ, რომლებიც, მიუხედავად მარქსიზმისადმი კრიტიკული დამოკიდებულებისა, იზიარებდნენ სოციალისტურ იდეოლოგიას და, მთლიანობაში, ღებულობდნენ კონსტიტუციას, რომლის შემუშავებაში აქტიურად მონაწილეობდნენ ამ პარტიის წარმომადგენლებიც. საერთოდ, სოციალისტური იდეოლოგია დომინირებდა იმდროინდელი საქართველოს პოლიტიკურ სპექტრში. ამ მიმართულებას მიეკუთვნებოდნენ ქართველი ესერებიც, რომლებიც ბოლშევიკებისაგან განსხვავებით დადგნენ დამოუკიდებელი ქართული სახელმწიფოს მშენებლობის ნიადაგზე, მაგრამ სოციალიზმის პრაქტიკულად განხორციელების დაწყების მოთხოვნით გარკვეულწილად იხრე-

ბოდნენ საბჭოთა რუსეთის მიერ ნაჩვენები გზისაკენ.

სოციალისტები იყვნენ დაშნაკებიც, რომელთა შენიშვნები შეეხებოდა მხოლოდ სხვა ეროვნულ უმცირესობებთან შედარებით სომხების პრივილეგიებული მდგომარეობის უზრუნველყოფას საქართველოში და არა სახელმწიფოებრივი აღმშენებლობის ზოგად საკითხებს.

საქართველოს სახელმწიფოს და მისი კონსტიტუციის იგნორირებაში მდგომარეობდა ქართველი ბოლშევიკების პოზიცია. რაც შეეხება ეროვნულ-დემოკრატიულ პარტიას, მისთვის, როგორც უკვე ითქვა, მიუღებელი იყო კონსტიტუციის “სოციალისტური ტენდენციები”.

მთლიანობაში თუ განვიხილავთ, 1921 წლის კონსტიტუცია შეიძლება გამხდარიყო თანხმობის საფუძველი იმდროინდელი ქართული საზოგადოებისათვის, ანუ შეესრულებინა კონსტიტუციის ერთ-ერთი უმთავრესი დანიშნულება. მართალია ზოგის აზრით ის სოციალისტური ტენდენციების შემცველი, ანდა პირიქით, ნაკლებად სოციალისტური იყო, მაგრამ ძირითადად, კონსტიტუცია, რომელიც თანმიმდევრულად ამკვიდრებდა დემოკრატიულ წყობილებას, მისაღები იყო საქართველოს ყველა მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ძალისათვის.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია დარჩა ჩვენი სამშობლოს თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობის სიმბოლოდ. მან მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინა შემდგომი პერიოდის ქართული პოლიტიკური აზრისა და, მასთან ერთად, ქართული სახელმწიფოს განვითარებაზე. 1921 წლის კონსტიტუცია დამოუკიდებელი საქართველოს დემოკრატიული სახელმწიფოებრივი წყობილების შექმნის უნიკალურ გამოცდილებას წარმოადგენს. მასში აისახა იმდროინდელი სახელმწიფოებრივი ცხოვრების პრაქტიკა, აგრეთვე ეპოქის მისწრაფებები და შეხედულებები.

Malkhaz Matsaberidze

*Phd of Political Science, Full professor
of Ivane Javakhishvili Tbilisi State University*

ELABORATION AND ENDORSMENT OF THE CONSTITUTION OF 1921 OF GORGIA

resume

Drafting and Approving the Constitution of Georgia is considered to be one of the crucial events following the Act of Independence (26 May 1918). The paper shows that the Act of Independence served as a basis for the 1921 Constitution, clearly setting the primary principles of state organization: state sovereignty, democratic republic as a political form of independent Georgia; neutrality, respect towards other countries, especially with the neighbour ones; full civic and political freedom, in spite of sex, nationality, religion and social status; free development of all national minorities. The activities and deeds of the Constitutional Commission of the National Council (Parliament of Georgia) of Georgia (June 6, 1918 – March 8, 1919) and that of the Constitutional Commission of the Founding Council (March 18, 1919 – February 21, 1921) are analyzed in some details.

The both Constitutional Commissions were structured according to the party principle and considering the balance of those days political parties, Social-Democrats hold overwhelming majority in the Council. First and foremost the political conception was elaborated by the Constitutional Committee, serving as a foundation for the Constitution. Obviously, it was determined on the basis of the doctrine of the Social-Democrats. The heavy contention over various issues

within the Constitutional Committee did not eliminate constructive cooperation over others among the representative of various parties.

The paper demonstrates that the authors of the 1921 Constitution referred to the: 1. Experience of the World Constitutionalism; 2. Pre-Revolutionary Traditions; 3. Doctrine of Social-Democrats; 4. Those days practice of the state-building of Georgia. Constitutions of various countries were referred as sources for the Committee, as well as different works of foreign authors in the filed of Constitutionalism were reflected through comparative perspective.

The authors of Constitution did not follow blindfold to the western models as long as it was clear for them that there was the need for something different grounded in the reality of Georgia. This was determined by the peculiar historical-geographical space, culture-economic and international circumstances. The critical approach to the various experiences was characteristic to the working process on the 1921 Constitution of Georgia, grounded on the desire of drafting proper Constitution for the existing reality of the country. The process of creation of Constitution procrastinated; although one positive aspect of the course of developments could be easily grasped: the Constitution was based on the existing practise of statehood of Georgia.

The project of constitution was published in the beginning of June, 1920, comprised of 17 Chapters and 166 Paragraphs. The discussion of the project of the constitution opened on November, 24, 1920 by the Founding Council, following to the special normative. During discussion of the draft document the different understandings and conceptual approaches to the document were staged, both from the side of various political parties, as well as within the Social-Democratic Party. The various corrections were made in the draft document, as considered by the Social-Democrats.

On February 21, 1921, the Constitution of the Democratic Republic of Georgia was adopted by the Founding Council on its special

session, under extraordinary conditions, in the midst of the war with the Soviet Russia. The paper stresses that the documents significantly influenced over the future formation of the Georgian political thought and determined the way of development of the Georgian state.

All the leading political parties of those days Georgia were involved in the process of drafting and adopting the Constitution, openly expressing their opinions. As the working process over the Constitution was over, the Constitutional issues were systematically discussed on the party unions and forums of the Social Democrats. The party was so influential in the Founding Council and it was so ideologized, the fact that program principles and priority values would serve as a basis for the drafting of the Constitution was implied in itself.

მალხაზ სიორიძე

ისტორიის მეცნიერებათა დოქტორი, შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამეცნიერო ცენტრის ისტორიის განყოფილების გამგე

საქართველოს პირველი კონსტიტუციის სტაბილური გამოქვეყნების აღზიად, დრო და გარემოებები

1921 წლის 21 თებერვალს საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებელმა კრებამ მიიღო ქვეყნის პირველი კონსტიტუცია. ეს იყო ქართველ პოლიტიკოსთა და სამართლისმცოდნეთა თითქმის სამწლიანი შრომის შედეგი.

კონსტიტუცია იქმნებოდა რთულ და არასტაბილურ საგარეო და საშინაო პირობებში. ამის მიუხედავად, საკონსტიტუციო სამართლის სპეციალისტთა შეფასებით, 1921 წლის კონსტიტუციის სახით ქართველმა კანონმდებლებმა მაინც შეძლეს მოემზადებინათ იმდროინდელი „მსოფლიოს ერთ-ერთი ყველაზე უფრო მოწინავე, პროგრესული და ადამიანის უფლებებზე ორიენტირებული უზენაესი სასამართლო აქტი“¹

საკონსტიტუციო სამართლის ექსპერტები ყურადღებას მიამჩნევდნენ იმ გარემოებასაც, რომ საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში ასახულია იმ დროს ჯერ კიდევ თეორიაში არსებული ისეთი პროგრესული სამართლებრივ-პოლიტიკური მოსაზრებები და დებულებები, როგორიცაა: საპარლამენტო მოწყობა და მმართვე-

1 საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, გამოცემა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ გ. პაპუაშვილის რედაქციით და წინასიტყვაობით, ბათუმი 2009, 4.

ლობის დაბალანსებული სისტემა, სიკვდილით დასჯის გაუქმება, მოქალაქეთა პირადი უფლებები და თავისუფლებები, საყოველთაო საარჩევნო უფლება (მათ შორის ქალთა და მამაკაცთა საარჩევნო თანასწორობა), ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის შემოღება, გარანტირებული სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები და მრავალი სხვა. ამ პარამეტრებით 1921 წლის კონსტიტუცია გამოირჩევა არა მარტო მაშინდელ, არამედ „თანამედროვე ევროპულ კონსტიტუციებს შორისაც“ და თითქმის მთლიანად პასუხობს თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის მოთხოვნებს.

საქართველოს დამფუძნებელმა კრებამ 1920 წლის ნოემბერში დაიწყო კონსტიტუციის პროექტის განხილვა. მის მიღებას 1921 წლის გაზაფხულზე აპირებდნენ, შემოდგომაზე კი, სავარაუდოდ, ამ კონსტიტუციის საფუძველზე საპარლამენტო არჩევნები უნდა ჩატარებულიყო², მაგრამ რუსულმა წითელმა იმპერიალიზმმა აღარ დააცალა საქართველოს დამოუკიდებელი სახელმწიფოებრივი არსებობა.

საქართველოს პირველი კონსტიტუცია 1921 წლის 21 თებერვალს მიიღეს ნაჩქარევად, დამფუძნებელი კრების საგანგებო სხდომაზე, თბილისის მისადგომებთან რუსეთის წითელი არმიის წინააღმდეგ ბრძოლის პირობებში.

25 თებერვალს მტერმა საქართველოს დედაქალაქი დაიკავა და საბჭოთა ხელისუფლებაც გამოაცხადა. ამის გამო 1921 წლის კონსტიტუციას ფაქტობრივად არც უმოქმედია, მაგრამ მას მაინც დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა ქართველი ერის ისტორიაში. იგი დარჩა როგორც ქართული პოლიტიკური და სამართლებრივი აზრის დიდი მონაპოვარი,³ თავისუფალი საქართველოს სიმბოლო და განსახიერება იმისა, თუ როგორი უნდა ყოფილიყო ერთიანი, 2 მაცაბერძნე მ., უზენაესი ბატონი ქვეყნისა. როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, პოლიტოლოგიის ინსტიტუტის გამოცემა, თბ., 2008, 96.

³ ქართული წიგნი, ბიბლიოგრაფია, პირველი ტომის დამატება, საქართველოს წიგნის პალატის გამოცემა, თბ., 1969, 79.

დამოუკიდებელი და დემოკრატიული საქართველო [იქვე]. ამიტომ, საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის ხელახლა აღდგენის შემდეგ, 1992 წლიდან, კვლავ ამოქმედდა 1921 წლის კონსტიტუცია. მისი ძირითადი დებულებები გადმოვიდა აგრეთვე საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში და მის შემდეგ განხორციელებულ საკონსტიტუციო ცვლილებებში.

1921 წლის 21 თებერვლის საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებელი კრების მიერ დამტკიცებული საქართველოს პირველი კონსტიტუციის სტამბურად გამოქვეყნება თბილისში ველარ მოესწრო, საბჭოთა რუსეთის ვერაგული თავდასხმის გამო.

საქართველოს მთავრობამ და დამფუძნებელმა კრებამ 24 თებერვალს ღამით დატოვა დედაქალაქი. ისინი ჯერ ქუთაისში გადავიდნენ, ხოლო 10 მარტიდან ბათუმში, სადაც დარჩნენ 17 მარტამდე, ემიგრაციაში წასვლამდე.

სწორედ დროის ამ მონაკვეთში უნდა გამოქვეყნებულიყო ბათუმში საქართველოს პირველი კონსტიტუცია. ამისათვის შეარჩიეს ცნობილი ბათუმელი პოლიგრაფისტის ნესტორ ზვინგიას სტამბა. კონსტიტუცია დაიბეჭდა ცალკე წიგნად [ზომა-19X13, მოცულობა-40 გვ., ტირაჟი უცნობია] სათაურით: „საქართველოს კონსტიტუცია მიღებული საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ 1921 წლის თებერვლის 21“. ეს გამოცემა არის ბიბლიოგრაფიული იშვიათობა. მისი ერთი-ერთი, ჩვენამდე მოღწეული, ეგზემპლარი დაცულია თბილისში, საქართველოს წიგნის პალატაში⁹ ვსარგებლობთ ამ გამოცემის ქსეროასლით).

ჩნდება კითხვა — ვინ იყო ნესტორ ზვინგია? ვისაც საქართველოს ხეისუფლებამ ანდო ასეთი საპასუხისმგებლო საქმე, ისიც ისეთ კრიტიკულ ვითარებაში, როგორიც მაშინ შეიქმნა საქართველოში ბოლშევიკთა აგრესიის გამო.

უპირველეს ყოვლისა ის ფაქტია აღსანიშნავი, რომ კონსტიტუციის დაბეჭდვა ბათუმში მთლად შემთხვევით არ უნდა მომხ-

დარიყო, არამედ იმ რეალობის გათვალისწინებითაც, რომ ბათუმი პოლიგრაფიული წარმოებით საკმაოდ დაწინაურებული ქალაქი იყო. 1879 წლიდან — 1921 წლამდე პერიოდში აქ დაახლოებით ოცამდე ტიპოგრაფია და სტამბა მუშაობდა. მათგან რამდენიმე იყო ტექნიკურად კარგად აღჭურვილი, გამოირჩეოდა გამოშვებული ბეჭდური პროდუქციის ხარისხით და მრავალფეროვნებით. მათ Dშორის იყო ნესტორ ზვინგიას ტიპოგრაფიაც⁴.

საქართველოს პირველი კონსტიტუციის გამოქვეყნების დროისათვის ნესტორ ზვინგია უკვე გამოცდილი მესტამბე იყო. ის 1900 წლიდან მუშაობდა ბათუმში, ნეონილა გურსკაიას კუთვნილ ტიპოგრაფიაში.

1908 წელს ნესტორმა შეიძინა ეს საწარმო, განაახლა მისი ტექნიკური აღჭურვილობა და 1910 წლიდან დაიწყო ინტენსიური საქმიანობა. ძირითადად აქ იბეჭდებოდა ქართულ და რუსულ ენებზე გამომავალი გაზეთები: „ბათუმის მოამბე“ (1911 წ.), „ბატუმსკი დენ“ (1913 წ.), „ზმპ“ (1914 წ.), „ბათუმის გაზეთი“ (1911-1914 წწ.), „ბატუმსკი ვესტი“ (1911-1912 წწ.), „იზვესტია“ (1917 წ.), „სვობოდნაია ჟიზნი“ (1917-1918 წწ.), „ბურვესტნიკ“ (1917-1918 წწ.), „მუშათა პრესის დღე“ (1917 წ.), „ბატუმსკაია ჟიზნი“ (1920-1921 წწ.), „სამუსლიმანო საქართველო“ (1919-1921 წწ.).

ნესტორ ზვინგიას პოლიგრაფიული საწარმოს ტექნიკური აღჭურვილობა და მეპატრონის პროფესიონალიზმი იძლეოდა საშუალებას, რომ გარდა გაზეთებისა გამოეცათ პოლიტიკური, სოციალურ-ეკონომიკური და მხატვრული ლიტერატურა. მაგალითად, 1919 წელს აქ დაიბეჭდა „სამუსლიმანო საქართველოს განმათავისუფლებელი კომიტეტის პროგრამა და ინსტრუქცია“ და სხვ. 1910-1921 წლებში ნ. ზვინგიას სტამბაში სულ დაიბეჭდა სხვადასხვა დასახელების 28 წიგნი (მათგან 16 ქართულ და 12 რუსულ ენაზე).

⁴ მაზარაძე გ., პრესა და საგამომცემლო საქმე, სამხრეთ-დასავლეთ საქართველოს ისტორიის ნარკვევები, აჭარა, ტომი III, ბათუმის ოლქი 1877-1920, ბათ., 2008, 560-566.

ამავე სტამბაში აგრეთვე იბეჭდებოდა თეატრალური აფიშები, სარეკლამო განცხადებები, საეიზიტო ბარათები და ა.შ.

ექვგვარეშეა, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მთავრობა, ემიგრაციაში წასვლამდე თავს მოვალედ რაცხდა, რომ ქვეყნის პირველი კონსტიტუცია სტამბური წესით პირველად საქართველოშივე გამოექვეყნებინა, მაგრამ ამ საქმეს ვერ ანდობდა გამოუცდელ და შემთხვევით პიროვნებას. ამიტომ, კონსტიტუციის სტამბურად გამოცემამდე მთავრობას უნდა გაეთვალისწინებინა შემდეგი აუცილებელი გარემოებები:

1) სტამბის ტექნიკური მონაცემები, შეკვეთის სწრაფად და ხარისხიანად შესრულების შესაძლებლობა.

ამ მხრივ, როგორც უკვე აღვნიშნე, ნესტორ ზვინგიას სტამბა სათანადოდ იყო მზად. ეს ეტყობა იქ დაბეჭდილ 1921 წლის კონსტიტუციასაც⁵. მისი ტექსტი, 90 წლის სიძველის მიუხედავად, დღესაც კარგად იკითხება, შესრულებულია ლამაზი შრიფტით, სათანადოა გამოყოფილი კონსტიტუციის ცალკეული თავები და მუხლები.. ჩანს ასოთამწყობებსაც გულდაგულ უმუშავიათ. ფორსმაჟორული ვითარების მიუხედავად, კონსტიტუციის ტექსტში არ არის დაშვებული არც ერთი არსებითი ხასიათის შეცდომა, თუ არ ჩავთვლით რამდენიმე ადგილას არსებულ პუნქტუაციურ ხარვეზს და ასონიშნის ამოგარდნას.

2) მთავრობას უნდა გაეთვალისწინებინა სტამბის მფლობელის და მის თანამშრომელთა სანდობა, რადგან ქვეყნისთვის ამ უმთავრესი პოლიტიკური დოკუმენტის შემთხვევითი პირების ხელში მოხვედრა დაუშვებელი იყო, ისიც საბჭოთა რუსეთის ფართომასშტაბიანი აგრესიის პირობებში.

ჩვენთვის უცნობია პოლიგრაფისტ ნესტორ ზვინგიას პარტიული კუთვნილება ან პოლიტიკური მრწამსი. მაგრამ თუ დავუკვირდებით მის მიერ გამოცემული გაზეთების და ლიტერატურის

⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, მიღებული საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ 1921 წლის თებერვლის 21, ბათუმში, სტამბა ნ.ი ზვინგიასი, 1-40.

ძირითადად დემოკრატიულ და ეროვნულ ხასიათს, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ ის ახლოს იდგა საქართველოს მმართველ სოციალ-დემოკრატიულ პარტიასთან და იზიარებდა მის იდეებს.

ამას ის გარემოებაც გვაფიქრებინებს, რომ კარსმომდგარი ბოლშევიკური ოკუპაციის პირობებში თვით ნ.ზვინგიასა და მისი სტამბისათვისაც მეტად სარისკო უნდა ყოფილიყო ახალი ხელისუფლების გადამტერება და ემიგრაციაში მიმავალი ნოე ჟორდანიას ხელისუფლების მიერ მიღებული კონსტიტუციის სტამბურად გამოქვეყნების გამო მოსალოდნელი რეპრესიები.

ექვგვარეშეა, რომ გამოცდილი მეწარმე ალბათ სათანადოდ აანალიზებდა მოსალოდნელ საფრთხეებს მისთვის და მისი საწარმოსათვის, მაგრამ ქვეყნის წინაშე მოქალაქეობრივი და პატრიოტული მოვალეობის შეგნება ამ კაცში ჩანს ბევრად უფრო მაღალი იყო, ვიდრე მესაკუთრის კერძო ინტერესები. რა თქმა უნდა დემოკრატიული საქართველოს ხელისუფლებასაც ასეთი სანდო პირი სჭირდებოდა, რომ საქართველოშივე მოესწრო ქართველი ხალხისათვის ამ მეტად მნიშვნელოვანი დოკუმენტის ბეჭდურად გამოქვეყნება.

ახლა რაც შეეხება ნესტორ ზვინგიას სტამბის ადგილსამყოფელს.

ნ.ზვინგიას სტამბამ, თავისი არსებობის მანძილზე (1908-1921) რამდენიმეჯერ შეიცვალა მისამართი (ხშირი ადგილმონაცვლობის მიზეზები უცნობია). სტამბა ნაქირავებ შენობებში იყო განთავსებული: ჯერ მარინეს (დღეს მემედ აბაშიძის) პროსპექტზე №6 სახლში; 1913 წელს ოკლობჟიოს (იგივე ოგლობჟინსკის) ქუჩაზე (შემდეგ მას დაარქვეს — რ. ლუქსემბურგის, ამჟამად ქროდება—მერაბ კოსტავას ქუჩა) №36 სახლში;

1914-1915 წლებში ნესტორის სტამბა კვლავ მარინეს პროსპექტზეა №34 სახლში — პოლიციის სამმართველოს გვერდით; შემდეგ, ერთხანს, თბილისის (დღეს ბარათაშვილის) ქუჩაზე №7-ში; 1916 წლის ოქტომბრიდან კი ისევ ოკლობჟიოს ქუჩაზეა, ჯერ №13-

ში, ხოლო 5 ნოემბრიდან — იქვე, №10 სახლში ⁶.

1920 წლის 7 ნოემბერს გამოშვებული გაზეთ „ბატუმსკაია ჟიზნი“-ის თანახმად, ნესტორ ზვინგიას ტექნიკურად განახლებული „ელექტრო-საბეჭდავი ტიპოგრაფია“ განთავსებული იყო იგივე ოკ-ლობის ქუჩის №11 სახლში⁷. ქალაქ ბათუმის მერიის მონაცემებით დღეს ეს მისამართი შეესაბამება მერაბ კოსტავას ქუჩის №13 სახლს, სადაც ამა წლის 19 მარტს გაიხსნა კიდევ მემორიალური დაფა, შესაბამისი წარწერით.

ბათუმში ნ.ზვინგიას სტამბაში 1921 წელს გამოცემული საქართველოს პირველი კონსტიტუცია, როგორც უკვე აღვნიშნე, მალე იქცა ბიბლიოგრაფიულ იშვიათობად. საბჭოთა პერიოდში მისი ეგზემპლარები ისე განადგურდა, რომ სპეციალისტებისთვისაც კი ხელმიუწვდომელი იყო და ამ კონსტიტუციის პროექტის ნაბეჭდი ტექსტით სარგებლობდნენ.

საბჭოთა საქართველოში 1921 წლის კონსტიტუცია, რა თქმა უნდა, აღარ გამოცემულა. მისი რიგით მეორე გამოცემა მოხდა საზღვარგარეთ, ემიგრაციაში, დავით თაბორიძის მიერ, კონსტიტუციის მიღების 60 წლისთავის აღსანიშნავად. ეს იყო ორენოვანი (ქართულ-ფრანგული) საიუბილეო გამოცემა (მიუნხენი, ლევილი, 1981) და არის 1921 წელს ბათუმში გამოცემული კონსტიტუციის ასლი⁸. უცნობია არსებობს თუ არა საზღვარგარეთ მისი სხვა გამოცემები. სავარაუდოა, და ამის ზეპირი გადმოცემაც არსებობს, რომ

⁶ Махарадзе Г. Ш., Становление и развитие книгоиздательского дела в Аджарии, *Рукопись диссертаций на соискание ученой степени кандидата исторических наук*, М.1988. стр.44; 4 შ ცეცხლაძე, აჭარის ა/რ ქალაქების და დაბების ქუჩათა ძველი და ახალი სახელწოდებები, ბათ., 2008. 2.

⁷ Газ.»Батумская Жизнь», 7 Ноября, 1920 г., № 104 (აღნიშნული გაზეთის ქსეროასლი მომართა კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეინალური ცენტრის ხელმძღვანელის მოადგილემ, სამართლის დოქტორმა მალხაზ ნაკაშიძემ, რისთვისაც მას მადლობას მოვახსენებ)

⁸ საქართველოს კონსტიტუცია, მიღებული საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ 1921 წლის თებერვლის 21. პ. ნაცვლიშვილის შესავალი წერილით. გაზ. სამშობლო, თბ., 1990 წლის 26 მაისი, 7-8.

საქართველოს მთავრობამ, ემიგრაციის დასაწყისშივე, საფრანგეთში გამოსცა საქართველოს პირველი კონსტიტუციის ტექსტი ფრანგულ ენაზე.

რაც შეეხება 1921 წლის კონსტიტუციის საქართველოში მეორედ გამოცემას, ის აქ განხორციელდა 1990 წელს, გაზეთ „სამშობლოს“ რედაქციის მიერ. როგორც მისი რედაქტორი პაატა ნაცვლიშვილი წერს — ეს გამოცემა ეფუძნება 1981 წელს საზღვარგარეთ (მიუნხენი-ლევილი) განხორციელებულ ორენოვან საიუბილეო გამოცემას.

მესამედ, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია გამოიცა ისევ ბათუმში 2009 წელს, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ. ეს არის მაღალპოლიგრაფიულ დონეზე შესრულებული გამოცემა, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის გიორგი პაპუაშვილის რედაქციით, შენიშვნებითა და ტევადი წინასიტყვაობით. კონსტიტუციის ტექსტი ამ გამოცემაშიც უცვლელადაა გადატანილი 1921 წელს ბათუმში დასტამბული პირველი გამოცემიდან.

ამრიგად, 1921 წლის 21 თებერვალს მიღებული საქართველოს პირველი კონსტიტუციის დედაქალაქში გამოქვეყნება ვერ მოესწრო, რუსული აგრესიის და ქვეყნის ოკუპაციის გამო. ამიტომ კონსტიტუცია დაისტამბა ბათუმში, 1921 წლის მარტის შუა რიცხვებში, საქართველოს მთავრობის ემიგრაციაში წასვლის წინ, გამოცდილი პოლიგრაფისტის ნესტორ ზვინგიას კუთვნილ სტამბაში, რომელიც განთავსებული იყო ნაუმიხადგომის მიმდებარედ, ქალაქის ძველ უბანში. ბათუმში გამოცემული 1921 წლის კონსტიტუცია, ფაქტობრივად არის დედანი, რის მიხედვითაც განხორციელდა მისი შემდეგი გამოცემები

Malkhaz Sioridze,

*Phd of Science of History, Head of the History Division
at Scientific Centre of Shota Rustaveli State University*

THE PLACE, TIME AND OTHER CIRCUMSTANCES OF PUBLICATION OF THE FIRST CONSTITUTION OF GEO

Resume

On February 21, 1921 Assembly of Democratic Republic of Georgia in a hasten way approved the First Constitution, even though at the same time Soviet Russia was annexing Georgian land. By February 25, “Bolshevik” army occupied capital of Georgia, Tbilisi. Georgian Government moved to Kutaisi and then to Batumi. Because of this reason, the Constitution of Georgia could not be printed in Tbilisi.

The first Constitution of Georgia was printed in Batumi, at private printing house of Nestor Khvingia in the beginning of March 1921. This research describes printing capacities of print house, defines its location and proves that print house was situated in the old part of Batumi, nearby the harbor.

The first Constitution of Georgia consists of 40 pages. It was bibliographical rarity at that time. One of its duplicates is preserved at Georgian Book Chamber, in Tbilisi. After the first publication of the first constitution of Georgia in 1921, it was published twice, in 1990 in Tbilisi and 2009 in Batumi.

ნუზარ ფუტყარაძე

*შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტე-
ტის, სოციალურ მეცნიერებათა, ბიზნესისა და
სამართალმცოდნეობის ფაკულტეტის ასოცირე-
ბული პროფესორი*

1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციით გათვალისწინებული ადამიანის პირითადი უფლებები

წინამდებარე მოხსენების ინტერესს წარმოადგენს 1921 წლის კონსტიტუციით განსაზღვრული მოქალაქეთა უფლებების განვითარებისა და მნიშვნელობის შეფასება, როგორც ზოგადად, სამართლებრივი აზროვნების განვითარების, ასევე კანონმდებლობაში ძირითადი უფლებების ფენომენის დამკვიდრების კუთხით.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციით განსაზღვრული, ადამიანისა და მოქალაქის უფლებები მრავალფეროვანია თავიანთი კონკრეტული შინაარსით.

დამოუკიდებელი საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში ადამიანისა და მოქალაქის უფლებები ცალკეულ თავებშია მოცემული. მოქალაქის უფლებებს ეძღვნება კონსტიტუციის მესამე თავი. ცალკე თავებადაა გამოყოფილი სოციალურ-ეკონომიკური და ეროვნული უმცირესობის უფლებანი, რაც კონსტიტუციის სრულყოფილი თვალსაზრისით 1921 წლის ქვეყნის ძირითადი კანონის თავისებურებაზე მიუთითებს.

კონსტიტუცია თავისი ნორმებით განამტკიცებს მოქალაქეთა სოციალური შესაძლებლობის სამ ძირითად ჯგუფს: 1. სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მართვის საქმეში მონაწილეობა; 2. მოქალაქეთა მიერ სახელმწიფოს მხრიდან არსებობის აუცილებელი

მატერიალური პირობების მიღება და პიროვნების სოციალური და კულტურული მოთხოვნილობების დაკმაყოფილება; 3. პირის ქცევის თავისუფლება კანონით დადგენილ ფარგლებში, აგრეთვე სახელმწიფოს მხრიდან დაცვით სარგებლობა არამართლზომიერი მოქმედებებით ხელყოფისაგან.

ეს ძირითადი მიმართულებები ერთმანეთთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული და ქმნის მოქალაქეთა უფლებების ერთიან სისტემას, რომლის ელემენტები, როგორც წესი, მიმართულია უმეტესად ადამიანის ქცევის განსაზღვრულ სფეროზე.

კონსტიტუციაში მოქალაქეთა უფლებანი იწყება კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპის აღიარებით. მე-16 მუხლის მიხედვით, „მოქალაქენი კანონის წინაშე ყველანი თანასწორი არიან“. ფორმულირებიდან ზუსტად არ ჩანს კანონის წინაშე მხოლოდ საქართველოს მოქალაქენი არიან თანასწორნი თუ ზოგადად ყველა ადამიანი. ზოგადად 1921 წლის კონსტიტუციაში ხშირად გამოიყენება ტერმინი „ყველა მოქალაქე“, მხოლოდ ცალკეულ შემთხვევებშია მითითებული „პიროვნებაზე“ რამდენადაც კონსტიტუციის ამ კონკრეტულ ნორმაში ჯერ საუბარია „მოქალაქენზე“ ხოლო შემდგომ „ყველანი“, უნდა ვივარაუდოთ, რომ კანონის წინაშე თანასწორობა ყველა ადამიანს ეხება. დღეს მოქმედი კონსტიტუციის მე-14 მუხლიც კანონის წინაშე ყველა ადამიანის თანასწორობაზე ამახვილებს ყურადღებას. რამდენადაც თანასწორობა სამართლიანობის ფუნდამენტური მოთხოვნაა. ამავე დროს, თანასწორობა დამოუკიდებლად არ აყალიბებს და არც ამოწურავს სამართლიანობის მასშტაბს. იზოლირებულად განხილული თანასწორობა არაფრისმთქმელი და შინაარსისაგან დაცლილი პრინციპია. თანასწორობის ნორმატიული შინაარსი შეიძლება განისაზღვროს მხოლოდ კონკრეტული ურთიერთობიდან გამომდინარე. ეს უკანასკნელი განსაზღვრავს, თუ რამდენად მარლთზომიერია განსხვავებული ადამიანების თანასწორად ან უთანასწოროდ განხილვა, რამდენად და რა ფარგლებშია დასაშვები „სამართლიანი“ დიფერენციაცია.

ამჟამად, დავას არ იწვევს იურიდიულ მეცნიერებაში დამკვიდრებული ჭეშმარიტება იმის შესახებ, რომ კანონის წინაშე იურიდიული თანასწორობა არ ნიშნავს ფაქტობრივ თანასწორობას. არსებული ფაქტობრივი უთანასწორობების დაძლევა მოითხოვს განაწილების პროცესში სახელმწიფოს აქტიურ ჩარევას. ამ თვალსაზრისით, თანასწორობა შეიძლება განვიხილოთ როგორც სახელმწიფოს მიზანი. ამიტომ 1921 წლის კონსტიტუციაში მოცემული, კანონის წინაშე თანასწორობის კონსტიტუციური ნორმა არ ავალდებულებს სახელმწიფოს, დაამკვიდროს ფაქტობრივი თანასწორობა. კონსტიტუცია განამტკიცებს მხოლოდ იურიდიული თანასწორობის უფლებას. სწორედაც, სახელმწიფოს მიზანი არ შეიძლება იყოს არსებულ ფაქტობრივ განსხვავებათა ტოტალური გათანაბრება. ადამიანთა ფაქტობრივი თანასწორობა უტოპიაა, რომელიც არ შეიძლება იყოს სახელმწიფოს გონიერული მიზანი. არსებული ბუნებრივი უთანასწორობების დაძლევა არ არის თავისუფალი და დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნქცია.

კონსტიტუციის მე-16 მუხლი ცნებაში „კანონი“ გულისხმობს კანონს არა ფორმალური, არამედ მატერიალური გაგებით – როგორც ქცევის ზოგადი წესის შემცველ ნორმას, რომელიც მიმართულია სუბიექტთა განუსაზღვრელი წრისაკენ. მაშასადამე, კონსტიტუციით დადგენილია თანასწორობა არა მარტო პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის, არამედ სახელმწიფოში მოქმედი ყველა ნორმის წინაშე.

1921 წლის კონსტიტუციის სულისკვეთებიდან ჩანს, რომ მისი ავტორები ცდილობდნენ, კონსტიტუციის მიღებით, დაემკვიდრებინათ სამართლებრივი სახელმწიფო, თუ მაშინდელი ტერმინოლოგიით ვიხელმძღვანელებთ, „უფლებრივი სახელმწიფო“. ადამიანისა და მოქალაქის ტრადიციული უფლებები პიროვნული თავისუფლების პრინციპს ემყარება.

ძალზე საინტერესო და იმ დროისათვის ადამიანის უფლებათა მიმართ ლიბერალური მიდგომაა დაფიქსირებული 25-ე და 26-ე

მუხლებში, რომელიც სასამართლოს გარეშე ადამიანის დაკავების შეუძლებლობას, ანუ ჰაბეას კორპუსის პრინციპს განსაზღვრავს. უფრო მეტიც, სხვა იმ პერიოდის დემოკრატიული ქვეყნებისაგან განსხვავებით, აქ მოცემულია დაკავებული პირის სასამართლოში სავალდებულო წარდგენის კონკრეტული და უმოკლესი ვადები, კერძოდ, 24 საათს პლუს 24 საათი, რათა დაკავებულისათვის თავისუფლების დასაბუთებული შეზღუდვა შეეფარდებინა. აღსანიშნავია, რომ დღეს მოქმედი კონსტიტუცია იმავე ვადებით ზღუდავს სასამართლოს.

კონსტიტუციის მე-19 მუხლით, გაუქმნდა სიკვდილით დასჯა, რაც იმდროინდელი მსოფლიოსათვის უპრეცედენტო, ჰუმანურ იურიდიულ აქტს წარმოადგენდა. აღსანიშნავია, რომ სიკვდილით დასჯას ითვალისწინებდა იმ პერიოდისათვის სხვადასხვა ქვეყანაში არსებული კონსტიტუციების უმრავლესობა. ამჟამად სიკვდილით დასჯის გაუქმება აღიარებულია ევროგაერთიანებისა და ევროპის საბჭოს პოლიტიკის ნაწილად. თუმცა სიკვდილით დასჯასთან დაკავშირებული პრობლემა მსოფლიოში კვლავ თვალშისაცემია. სიკვდილით დასჯა როგორც კანონმდებლობით, ასევე პრაქტიკაში ჯამური რაოდენობით გაუქმებულია 120-ზე მეტ ქვეყანაში, მაგრამ შენარჩუნებულია 70-მდე ქვეყანასა და ტერიტორიაზე. წარმოდგენილი დინამიკა კიდევ ერთხელ მიუთითებს 1921 წლის კონსტიტუციის პროგრესულ, პოლიტიკურ-სამართლებრივ მიმართულებაზე.

კონსტიტუციის მე-20—27-ე მუხლებში განმტკიცებულია მოქალაქის დასჯის, პირად ხელშეუხებლობისა და გასამართლებასთან დაკავშირებული უფლებები. „არ შეიძლება დასჯილ იქნას ვინმე სხვადასხვა თუ არა სასამართლოს წესით“. პირს შეიძლება აღეკვეთოს თავისუფლება მხოლოდ სამართლებრივ საფუძველზე და კანონით დადგენილი პროცედურის შესაბამისად. ამასთან, კონსტიტუცია მიანიშნებს რომ, სამართალდამცავების მიერ გადადგმული ნაბიჯები არ უნდა იყოს თვითნებური ან დისკრიმინაციული,

არამედ უნდა იყოს პროპორციული, გამომდინარე საქმის გარემოებებიდან. “სასამართლოს სათანადო ორგანოები ვალდებული არიან...-აღნიშნულია კონსტიტუციაში- დაუყოვნებლივ გამოიძიონ საქმე და წერილობითი ბრძანება გასცენ ან მისი განთავისუფლებისა ან შეპყრობის განგრძობისა.” (მუხლი 27). დაახლოებით იდენტური მიდგომაა შენარჩუნებული მოქმედ კანონმდებლობაშიც, თუმცა ქართულ სინამდვილეში არის შემთხვევები როდესაც მოქმედებს პრინციპი “ჯერ დააპატიმრე და მერე ეძიე მტკიცებულებები”. როცა არ არსებობს მტკიცებულებები, ხშირად მათ სძალავენ. გამომძიებელი ვარაუდობს, რომ ადამიანი ბოლოს და ბოლოს ვერ გაუძლებს და მისცემს საჭირო ჩვენებებს, ხოლო სასამართლო მხარს დაუჭერს ბრალდების მხარეს. ასეთი პოზიცია, მიუღებელია დემოკრატიაზე ორიენტირებული სახელმწიფოსათვის. ძნელად თუ მოიძებნება არგუმენტი, მასობრივად წინასწარი პატიმრობის გამოყენების აუცილებლობისა. პრაქტიკა მოწმობს, რომ გაცილებით უფრო მაღალი ეფექტი აქვს გაუსვლელობის ხელწერილს, გირაოს და სხვა ზომებს. როგორც წესი ისინი უზრუნველყოფენ ბრალდებულის სათანადო ქცევას და იმავდროულად, გაცილებით ნაკლებად, ვიდრე პატიმრობა, ზღუდავენ ადამიანის ამა თუ იმ ძირითად უფლებას. აქედან გამომდინარე ინტერესმოკლებული არ იქნება დისკუსიის რეჟიმში ამ საკითხის განხილვა და ბრალდებულისათვის აღმკვეთი ღონისძიების გატარებასთან დაკავშირებით დამატებითი კონსტიტუციური გარანტიების დასადგენად კომპეტენტური პოზიციის ჩამოყალიბება.

1921 წლის კონსტიტუცია 23-ე მუხლის შესაბამისად უშვებს პირთა შეპყრობას ადმინისტრაციის მიერ. დანაშაულზე დასწრება, ბოროტმოქმედზე ხელის დადება, ეჭვმიტანილზე გასამტყუნებელი ნივთის ან მის ბინაზე, დანაშაულის ამკარა ნიშნების ან კვალის აღმოჩენა. კონსტიტუცია აკონტროლებს აგრეთვე კერძო პირის მიერ დამნაშავის დაკავების შემთხვევებს. ესენია: დანაშაულის ადგილზე წასწრება და ადმინისტრაციის მისვლამდე დამნაშავის მოსა-

ლოდნელი მიმალვის თავიდან აცილების მიზნით. ვფიქრობთ, რომ ამგვარი კონკრეტული კონსტიტუციური რეგლამენტაციის ფარგლებს სცილდება, მაგრამ ეს იმ რთული პერიოდის თავისებურებაზე უფრო მიუთითებს, ვიდრე კონსტიტუციის ნაკლზე.

1921 წლის კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დადგენილი იყო, რომ „ყოველი მოქალაქის ბინა შეუვალია: მხოლოდ სასამართლოს დადგენილებით შეიძლება მისი გაჩხრეკა კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში.

საცხოვრებლის დაცვა იყო და რჩება პირადი ცხოვრების პატივისცემის მნიშვნელოვან ასპექტად. ვინაიდან საცხოვრებელი გამოხატავს ოჯახურობის, თავშესაფარისა და უსაფრთხოების გრძნობას, როდესაც პირს სურს პირადი ცხოვრება საკუთარი სურვილისამებრ წარმართოს შეწუხების შიშის გარეშე. თანამედროვე გაგებით “საცხოვრებელში არ ეხება მხოლოდ ფაქტობრივ საცხოვრებელ ადგილს, არამედ, ასევე, სხვადასხვა სახლსა თუ ბინას, მიუხედავად მათი სამართლებრივი მდგომარეობისა (საკუთრება, იჯარა, ფლობა და თუნდაც უკანონო გამოყენება) ან გამოყენების ბუნებისა (როგორც მთავარი საცხოვრებელი, შაბათ-კვირას დასასვენებელი სახლი ან თუნდაც ოფისი). ამ სფეროში შეჭრის ყოველი შემთხვევა, რაც ხორციელდება შესაბამისი ინდივიდების თანხმობის გარეშე, წარმოადგენს ჩარევას. ჩარევის კლასიკური ფორმაა პოლიციის მიერ განხორციელებული ჩხრეკა პირის დადგენისა და დაკავების მიზნით, ან კიდევ სისხლისსამართლებრივი წარმოების პროცესში მტკიცებულებების მოპოვების მიზნით. მაგრამ ეს არ არის ჩარევის ერთადერთი ფორმა და მან თანამედროვე ეტაპზე სხვადასხვა სახე მიიღო. საცხოვრებელის განადგურება, იძულებითი გამოსახლება, ფარული კამერების ან მოსასმენი მოწყობილობების გამოყენება, თვალთვალის ელექტრონული პრაქტიკა ან გარემოს დაბინძურების განსაკუთრებით მძიმე ფორმები შეიძლება ჩაითვალოს საცხოვრებლის დაცვის უფლებაში ჩარევად. ამგვარი ჩარევები

დასაშვებია მხოლოდ მაშინ, როდესაც იგი შეესაბამება ეროვნულ კანონმდებლობას და არ არის თვითნებური, ანუ ჩარევა ხორციელდება მხოლოდ კონკრეტული მიზნითა და პროპორციულობის პრინციპის შესაბამისად. პოლიციის მიერ განხორციელებული ჩხრეკები, ამოღება და თვალთვალი ხშირ შემთხვევაში დასაშვებია მხოლოდ სასამართლოს მიერ გაცემული წერილობითი ბრძანების საფუძველზე. ადგილი არ უნდა ჰქონდეს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას და უნდა ემსახურობოდეს კონკრეტულად მტკიცებულების მოპოვებას.

1921 წლის კონსტიტუციის 29-ე მუხლით დადგენილი იყო, რომ კერძო მიწერ-მოწერა ხელშეუხებელია: მისი ამოღება და გადასინჯვა შეიძლება მხოლოდ სასამართლოს დადგენილებით.

მართალია ტერმინი „მიმოწერა“ თავიდან მხოლოდ წერილებს ეხებოდა. თანამედროვე გაგებით კი იგი მოიცავს კომუნიკაციის ყველა ფორმას: ტელეფონი, კაბელი, ტელექსი, ფაქსი, ელ.ფოსტა ან სხვა მექანიკური თუ ელექტრონული საშუალებები. მიმოწერის დაცვა გულისხმობს ამგვარი კომუნიკაციის დაცვის პატივისცემას. პირადი კორესპონდენციის შეჩერება, ცენზურა, ინსპექტირება, შემოწმება ან გამოქვეყნება წარმოადგენს პირად ცხოვრებაში ჩარევას. ამგვარი ჩარევის ყველაზე გაურცელებელი ფორმაა ხელისუფლების წარმომადგენელთა მხრიდან სათვალთვლო ღონისძიებების გატარება (წერილების გახსნა, სატელეფონო საუბრების მონიტორინგი, ფაქსისა და ელ. ფოსტის შემოწმება და სხვა). მართლმსაჯულების განხორციელების, დანაშაულის აღკვეთის (მაგალითად, პატიმრის კორესპონდენციაზე ცენზურის დაწესების გზით) ან ტერორიზმის დამარცხების მიზნით. ამიტომაც დღესაც აქტუალურია საკითხი იმის შესახებ, რომ მიმოწერის ხელშეუხებლობის რეალიზაცია და კორესპონდენციაში ჩარევის შემთხვევები უნდა შეესაბამებოდეს ქვეყნის კანონმდებლობას (როგორც წესი, აღნიშნული მოითხოვს სასამართლოს ბრძანებას) და პროპორციულობის პრინციპის დაცვას.

იმ პერიოდის რწმენის თავისუფლება (მუხლი 31).

კონსტიტუცია ერთმანეთისაგან მიჯნავდა ეკლესიასა და სახელმწიფოს. 144-ე მუხლით კონსტიტუცია ფაქტობრივად ადგენდა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ეკლესიის დაფინანსების აკრძალვას. როგორც მოგეხსენებათ, მოქმედი კონსტიტუციაც ერთმანეთისაგან მიჯნავს ეკლესიასა და სახელმწიფოს, თუმცა, ამავე დროს, აღიარებს მართლმადიდებელი ეკლესიის განსაკუთრებულ როლს საქართველოს ისტორიაში.

კონსტიტუციაში ასევე ფართოდ იყო წარმოდგენილი მოქალაქეთა პოლიტიკური უფლებები. პირველ რიგში, აღსანიშნავია სიტყვისა და ბეჭდვის თავისუფლება (მუხლი 32), ცენზურის გაუქმება, შეკრებების თავისუფლება (მუხლი 33). კონსტიტუციის მესამე თავი ასევე აცხადებდა კავშირების (მუხლი 36) და მუშათა გაფიცვების (მუხლი 38) თავისუფლებას. ცალკე იყო გამოყოფილი პირადი და კოლექტიური პეტციის უფლება (მუხლი 37).

45-ე მუხლით დადგენილი იყო, რომ „კონსტიტუციაში ჩამოთვლილი გარანტია არ უარყოფს სხვა გარანტიას და უფლებას, რომელიც აქ არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობს კონსტიტუციის მიერ აღიარებული პრინციპებისაგან.“ ამ თვალსაზრისით, გასათვალისწინებელი და მხედველობაში მისაღებია საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის 39-ე მუხლი, რომელიც ანალოგიური შინაარსის დებულებას შეიცავს. ეს, კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამს, იმ ერთგვარ მემკვიდრეობას, რომელიც არსებობს 1921 წლის კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებსა და საქართველოს დღევანდელ კონსტიტუციას შორის. ამასთან აღსანიშნავია, რომ ეს დებულება, ამერიკის კონსტიტუციის IX შესწორების ანალოგიურია და, სავარაუდოდ, სათავესაც იქიდან უნდა იღებდეს.

1921 წლის კონსტიტუცია მსოფლიოში ერთ-ერთი პირველი დოკუმენტია, რომელშიც ასახვა ჰპოვა მოქალაქეთა სოციალურ-ეკონომიკურმა უფლებებმა. ეს გამოწვეული იყო ხელისუფლებ-

ის სათავეში მენშევიკების, ანუ სოციალ-დემოკრატების ყოფნით. საქართველოს პირველი რესპუბლიკის მთავრობა მთლიანად სოციალისტური მიმართულების პოლიტიკური ძალის მიერ იქნა დაკომპლექტებული, რაც მსოფლიოში პირველ პრეცედენტს წარმოადგენდა.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, კონსტიტუციაში გათვალისწინებულია ისეთი გარანტიები როგორებიცაა: უფასო დაწყებითი განათლება (მუხლი 110) და სოციალურად დაუცველი ბავშვებისათვის საზრდო, „ჩასაცმელ-დასახურისა“ და სასწავლო ნივთების უფასოდ გადაცემა. კონსტიტუციის 119-ე მუხლი კი ადგენდა სოციალური დაცვის გარანტიებს უმუშევრად დარჩენილი პირებისათვის. მათ სახელმწიფო უნდა დახმარებოდა დასაქმებაში ან მიეცა შესაბამისი დახმარება, დაზღვევის სახით (უმუშევრობის დაზღვევა). სამუშაო დრო შეიზღუდა კვირაში 48 საათით (მუხლი 123). კონსტიტუციით გათვალისწინებული იყო ასევე ქალთა არასრულწლოვანთა შრომითი უფლებების დაცვის ვალდებულება. ამასთან, დამქირავებლის მიერ შრომის კანონმდებლობის დარღვევა სისხლისსამართლებრივადაც კი იდევნებოდა (მუხლი 127).

სოციალურ-ეკონომიკური უფლებებიდან აღსანიშნავია საკუთრების უფლების კონსტიტუციური რეგულირება. კერძო საკუთრების უფლება საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 114-ე მუხლშია მოცემული. იგი ორი წინადადებისაგან შედგება: „საკუთრების იძულებით ჩამორთმევა ან კერძო ინიციატივის შეზღუდვა შეიძლება მხოლოდ სახელმწიფოებრივი და კულტურული საჭიროებისათვის ცალკე კანონში განსაზღვრული წესით. ჩამორთმეულ ქონებაში მიეცემა სათანადო საფასური, თუ კანონში სხვაგვარად არ არის განსაზღვრული“.

1921 წლის კონსტიტუციის 114-ე მუხლში განსაზღვრულ საკუთრების უფლებას საფუძვლად ედო XIX საუკუნის საკუთრების ლიბერალური კონცეფცია. მართალია, მაშინ ჯერ კიდევ არ არსებობდა სამოქალაქო კოდექსი, მაგრამ აშკარა იყო საკუთრების

კონსტიტუციური უფლების სამოქალაქო-სამართლებრივი ორიენტაცია. საკუთრების კონსტიტუციური ცნების განმსაზღვრელი ფაქტორი მხოლოდ საკუთრების ქონებრივი ღირებულება იყო.

1921 წლის კონსტიტუციის 114-ე მუხლს მხოლოდ ქონებრივი გარანტიის ფუნქცია ჰქონდა მინიჭებული, რომელიც მართო ჩამორთმეული ქონების სათანადო საფასურით უზრუნველყოფას ითვალისწინებს. კონსტიტუციური გარანტიის მთავარი მიზანი საკუთრების ობიექტის ფინანსური ღირებულების შენარჩუნება იყო. აქედან გამომდინარე, 1921 წლის კონსტიტუციის 114-ე მუხლი ნიშნავდა არა იმდენად სააკუთრების, რამდენადაც ექსპროპრიაციის კონსტიტუციურ გარანტიას.

1921 წლის კონსტიტუციის ოთხდღიანი არსებობის განმავლობაში შეუძლებელი იყო ზოგადად კონსტიტუციის და კონკრეტულად 114-ე მუხლის მიმართ რამე სასამართლო პრაქტიკა არსებულიყო ან ლიტერატურაში საკუთრების კონსტიტუციური უფლების გარკვეული განსაზღვრება ჩამოყალიბებულიყო. მიუხედავად ამისა, საკუთრების უფლების მართო ტექსტი ცხადყოფს, რომ სასამართლო, მისი ინტერპრეტაციის თვალსაზრისით, სამოქალაქო-სამართლებრივ გაგებაზე იქნებოდა ორიენტირებული, ანუ აქცენტს საკუთრების მხოლოდ ქონებრივი ღირებულების სამართლებრივ გარანტიებზე გააკეთებდა.

1921 წლის კონსტიტუცია არ ცნობდა უშუალოდ მოქმედი ძირითადი უფლებების მნიშვნელობას და შესაბამისად, ძირითადი უფლებებით ხელისუფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას. ძირითადად უფლებებს კონსტიტუციური კონტროლის სასამართლო ორგანოს გარეშე მხოლოდ პროგრამული ხასიათი ჰქონდა. საკუთრების კონსტიტუციური უფლებაც იურიდიულ მნიშვნელობას იყო მოკლებული და მას მხოლოდ აბსტრაქტული ხასიათი ჰქონდა. საკუთრების უფლების შემზღუდავი კანონმდებლის შესაბამისად 1921 წლის კონსტიტუციის ავტორები ორიენტირებული იყვნენ პრინციპულად შეზღუდვაზე და აბსოლუტური საკუთრების ცნებაზე.

ქონებრივ ღირებულებაზე დაყვანილი სამოქალაქო-სამართლებრივი საკუთრების ცნება მხოლოდ ექსპროპრიაციის კონსტიტუციურ გარანტიაში ხედავდა საკუთრების შემზღუდავი კანონმდებლის შეზღუდვის ერთადერთ სამართლებრივ საშუალებას.

კონსტიტუცია 115-ე და 116-ე მუხლებს საკმაოდ ულტრა-სოციალისტური ელფერი დაჰკრავს. კერძოდ, სახელმწიფოს უფლება ეძლეოდა „კანონმდებლის გზით გაასაზოგადოოს სავაჭრო-სამრეწველო და სასოფლო-სამეურნეო დარგი და წარმოება, რომელიც ამისთვის გამოსადეგია“. ასევე, სახელმწიფოს განსაკუთრებული ზრუნვის საგანს წარმოადგენდა „წვრილი მწარმოებლის – სოფლის მეურნის, ხელოსნის, შინამრეწველის – შრომის ნაყოფის დაცვა კერძო პირთა ექსპლუატაციისაგან“. სახელმწიფოს მხრიდან ამგვარი კონსტიტუციური „ზრუნვის“ საგანი შესაძლებელია ყოფილიყო მხოლოდ წვრილი მეწარმის, ე.წ. „კაპიტალისტური ექსპლუატაციისაგან დაცვა“.

ამრიგად, ადამიანის უფლებების სფეროში 1921 წლის კონსტიტუციის კონცეფცია ითვალისწინებდა, განსაკუთრებული მნიშვნელობის პროგრესიულ მიმართულებებს: დემოკრატიული ნორმების შემოტანა კონსტიტუციური რეგულირების სამართლებრივ სივრცეში: ჰუმანურ და სოციალურ ღირებულებებზე ორიენტირებული ქცევის წესების დადგენისადმი მისწრაფება; მოქალაქეების ინსტიტუტის განმტკიცებისადმი სწრაფვა; ადამიანის უფლებების მოქმედების სფეროს განსაზღვრა და მასში ჩარევის ფარგლების დადგენა.

1921 წლის კონსტიტუციის დიდ მნიშვნელობასთან ერთად უნდა აღინიშნოს, რომ ადამიანის სოციალურ უფლებათა სფეროში სახელმწიფოს მიერ აღებული კონსტიტუციური ვალდებულებები გადაჭარბებულიც შეიძლება იყოს, თუმცა ამის დადასტურება შეუძლებელია იმის გამო, რომ კონსტიტუციური ნორმების მოქმედების ოთხდღიანი პრაქტიკა შესაბამისი დასკვნების გასაკეთებლად საკმარისი არ არის.

Nugzar Futkaradze,

*Associated professor of faculty of social
science, business and law
at Shota Rustaveli State University*

BASIC HUMAN RIGHTS REGARDED BY CONSTITUTION OF 21ST FEBRUARY 1921

Resume

The objective of this report is to assess human rights development and importance regarded by constitution of 21st February 1921 from angle of developing legal thinking as well as implementing basic rights in legislation.

Human and civil rights are described in separate chapters of Independent Georgia's constitution of 1921. The third chapter of the constitution is dedicated to civil rights. Social economic rights as well as rights of national minorities are described in separate chapters that indicates peculiarity of country's major law of 1921.

Concerning the human rights, conception of the constitution of 1921 took into consideration specifically important progressive directions, in particular: introduction of democratic norms in legal space of constitutional regulation, aspiration towards establishing rules of conduct orientated on human and social values, aspiration towards strengthening civil institute, defining sphere of human rights coverage and establishing limits for interfering into it.

Together with great importance of constitution of 1921 it should be noted that concerning human social rights constitutional liabilities undertaken by the state might be exaggerated for that particular moment, however, it is impossible to certify this because four-day practice of constitutional norms is not enough for making corresponding conclusions.

ბექა ქანთარია

*ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის
სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული
ფაკულტეტის დოქტორანტი*

მმართველობის ფორმის უცვლელობის საკითხი საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში

საქართველო ოდითგანვე მონარქიული წყობილების სახელმწიფო იყო. თუმცა ფეოდალიზმის პერიოდში ქართულ სახელმწიფოს არასდროს მიუღწევია აბსოლუტურ მონარქიამდე, რასაც ადასტურებს საქართველოს სახელმწიფოებრივი ცხოვრებიდან უამრავი ფაქტი. თუნდაც ის, რომ არც ერთი სამართლებრივი ძეგლი, რომელიც ჩვენამდეა მოღწეული, არასდროს ყოფილა მეფეთა თვითნებობის ნაყოფი. მონარქიულიდან რესპუბლიკურზე გადასვლის პროცესი 1918 წელს დაიწყო და თავისი უმაღლესი იურიდიული გამოხატულება ჰპოვა ჯერ დამოუკიდებლობის დეკლარაციაში, ხოლო მოგვიანებით—საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში. დამოუკიდებლობის დეკლარაციაში ხაზგასმულია, რომ საქართველო არის „**დემოკრატიული რესპუბლიკა**“, „რომელიც, თავისთავად ცხადია, მთავარი საფუძველი და ნიადაგი უნდა ყოფილიყო საქართველოს მომავალი კონსტიტუციისა.“¹ კონსტიტუციის პროექტის ავტორთა აბსოლუტური უმრავლესობა მოითხოვდა რესპუბლიკური წყობილების შენარჩუნებას მომავალ კონსტიტუციაში. იუსტიციის მინისტრი რაჟდენ არსენიძე „**დემოკრატიისა**“ და „**რესპუბლიკის**“ შინაარსობრივ პარამეტრებზე მიუთითებდა და შემთხვევითი არ ყოფილა ამ ორი სიტყვის გაერთიანება დამოუკიდებლო-

¹ საყვარელიძე პ., წერილები სხვადასხვა ქვეყნების პოლიტიკურ წესწყობილებზე, ტფილისი, 1918, 2.

ბის დეკლარაციაში. დემოსი, განიმარტება, როგორც „ხალხი,“ „სახალხო,“ ხოლო რესპუბლიკა (რეს – საქმეები და პუბლიკა – საზოგადოება) საზოგადო, საჯარო საზოგადოება, ორივე სიტყვის გაერთიანება გულისხმობს „ხალხის საზოგადო საქმეებს.“² მონარქიას მათ დაუპირისპირეს არა უბრალოდ “რესპუბლიკა,” არამედ “დემოკრატიული რესპუბლიკა,” პოლიტიკური წყობილების ისეთი ფორმა, როდესაც ხელისუფლება ეკუთვნის ხალხის მიერ არჩეულ უმრავლესობას. მომავალი კონსტიტუციის პოლიტიკური და იურიდიული კონცეფცია გამოხატულია რაჟდენ არსენიძის შემდეგ სიტყვებში: „ჩვენ გვინდა რესპუბლიკა უპრეზიდენტო.“³ არსენიძის მიერ მონარქია განიმარტება, როგორც პოლიტიკური წყობილების ისეთი ფორმა, როდესაც ერთი კაცი, მეფე, იმპერატორი გამოსცემდა კანონებს, იძლეოდა ბრძანებას, ნიშნავდა მინისტრებს, მოხელეებს, მოსამართლეებს.⁴ „ყოველი საქმე“ “მისი იმპერატორებითი უმაღლესობის უქაზით” წყდებოდა, არც სიტყვის შემბრუნებელი, არც გამსწორებელი მას არ ყავდა, რაც თავში მოუვიდოდა, იმას ბრძანებდა და მის დამქაშებთ უნდა აესრულებიათ. ამნაირად აქ ხალხს ხმა არ აქვს. მას არაფერს არ ეკითხებიან... ჩვენი მიზანია – უმეფო წყობილება – მეფის ნაცვლად ქვეყნის მართვა-გამგეობა უნდა ჩაბარდეს ხალხის მიერ არჩეულ პირთა კრებულს, ხალხის ნდობით აღჭურვილს, რომელნიც ყოველ საქმეს მისი სახელით და მისი სურვილის თანახმად გააკეთებენ...“⁵ არსენიძე რესპუბლიკურ წყობილებას ასე ახასიათებს: “სადაც მეფის ტახტი გაუქმებულია და მთელი მართვა-გამგეობა ხალხისაგან არჩეული პირების ხელშია, ეწოდება რესპუბლიკანური წყობილება.”⁶ სახელმწიფოებრივი წყობილების რესპუბლიკური ფორმის⁷ მომხრედ გამოდიოდნენ

² არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, თბ., 1917, 3.

³ იქვე, 25.

⁴ იქვე, 4-5.

⁵ იქვე, 6-11.

⁶ არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, თბ., 1917, 11.

⁷ 1920 წლის ერთ-ერთ ქართულ იურიდიულ სახელმძღვანელოში ერთ-

ეროვნულ-დემოკრატები. გიორგი გვაზავას აზრით, “ბევრს მოწინავე სახელმწიფოში დემოკრატიული წესი დიდი ხანია, რაც დამკვიდრდა. იქ, სადაც კიდევ დარჩენილი იყო მონარქიული წყობილება, ხდება რევოლუცია, ინგრევა ტახტი და თანდათან ხელმწიფობა გადადის ხალხის ხელში, ეხლა ლაპარაკი მონარქიაზე ან არისტოკრატიაზე შეუძლებელია.”⁸ პროექტის ავტორები საბოლოოდ შეთანხმდნენ, რომ პირველი კონსტიტუცია იქნებოდა მხოლოდ რესპუბლიკური. კომისიის მხრიდან ეს იყო წინგადადგმული ნაბიჯი სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში. ამ გადაწყვეტილებით გამოიკვეთა კომისიის სწრაფვა ნოვაციებისაკენ, იმ პრინციპების განხორციელებისაკენ, რომელსაც არასდროს არ იყო ნაზიარები ქართველი ერი და აქედან ერთ-ერთი იყო რესპუბლიკური მართვა-გამგეობა. მსჯელობისა და გადაწყვეტის საგანი გახდა მხოლოდ ერთი – ყოფილიყო თუ არა რესპუბლიკური წყობილება კონსტიტუციაში “მუდმივი და უცვლელი?”

საფრანგეთის 1884 წლის კონსტიტუციური კანონი და მისი გავლენა პირველ კონსტიტუციაზე

კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების თავდაპირველ ეტაპზე საკონსტიტუციო საკითხთა შორის განსაკუთრებული ადგილი ეკავა პოლიტიკური წყობილების ფორმის საკითხს. საკონსტიტუციო

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

⁸ გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, 1920, 12.

კომისიის წევრები მიიჩნევდნენ, რომ კონსტიტუციაში შეტანილი უნდა ყოფილიყო დამოუკიდებელ მუხლად რესპუბლიკური ფორმის მუდმივობა და უცვლელობა. ამას ჰქონდა დიდი მნიშვნელობა ქართული სახელმწიფოსათვის, ეს საკითხი სოციალ-დემოკრატებმა დააყენეს, მათ ამოძრავებდათ ერთგვარი შიში იმის გამო, რომ საქართველოში, მომავალში, კვლავ არ აღდგენილიყო მონარქიული წყობილება. რესპუბლიკური მმართველობა დამოუკიდებლობის აქტით განმტკიცდა, თუმცა დეკლარაცია არაფერს ამბობს მის მუდმივობასა და უცვლელობაზე.⁹ ევროპის კონსტიტუციათა უმრავლესობა აღიარებს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესაძლებლობას. ჯერ კიდევ, საფრანგეთის 1793 წლის კონსტიტუცია აღიარებდა, რომ „ხალხს ყოველთვის აქვს უფლება, გადასინჯოს, გააუმჯობესოს და შეცვალოს თავისი კონსტიტუცია. ერთს თაობას არ შეუძლია თავისი კანონებით საუკუნოდ შეზღუდოს ყველა მომავალი თაობანი“.¹⁰ მუდმივი ცვლილების შესაძლებლობა ეხებოდა, როგორც მთელ კონსტიტუციას, ისე მის რომელიმე ნაწილს, როგორც კონსტიტუციაში ასახულ სახელმწიფოებრივ პრინციპებს, ისე სახელმწიფოებრივი მართვა-გამგეობის ფორმას.¹¹ საფრანგეთში მონარქიული წყობილების აღდგენის იდეა და ამ იდეის ხორცშესხმის რეალური შესაძლებლობა ყოველთვის იდგა, რომელსაც ხელს უწყობდა როგორც საფრანგეთში არსებული პოლიტიკური პირობები, ისე მონარქისტთა აქტიური საქმიანობა ამ მიმართულებით. ქართველი კონსტიტუციონალისტი საქარელი წერდა: „საფრანგეთი პარლამენტარული რესპუბლიკაა. ეს რესპუბლიკა რიცხვით მესამეა, პირველი და მეორე ვერ მომაგრდა და დამარცხდა მონარქიზმთან ბრძოლაში“.¹² სწორედ ამ ფაქტმა აი-

⁹ გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წელი, 11 თებერვალი.

¹⁰ იქვე.

¹¹ იქვე.

¹² საქარელი ნ., სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფოებრივი წყობილება, საქართველოს დამფუძნებელი კრების საპროპაგანდო კომისიის გამოცემა, თბ., 1920, 9.

ძულა საფრანგეთის ნაციონალური კრება ცვლილებები შეეტანა 1875 წლის კონსტიტუციაში და პოლიტიკური წყობილების რესპუბლიკური ფორმა მუდმივად და უცვლელად გამოეცხადებინა. ეს მოხდა 1884 წელს საფრანგეთის ნაციონალური კრების პალატების – სენატისა და დეპუტატთა პალატის შეერთებულ სხდომაზე. ამ ცვლილების დაუმტკიცებლობა მონარქისტებს ხელფეხს უხსნიდა მომავალში მონარქიული წყობილების აღდგენის პოლიტიკური მიზანი განეხორციელებინათ. საკონსტიტუციო კომისიის წევრი ალექსანდრე მდივანი აღწერს: „ეს კრება უმთავრესად შესდგებოდა მონარქისტებისგან და თუ ისინი ბოლოს და ბოლოს შეთანხმდნენ საფრანგეთში რესპუბლიკის დაარსების საკითხში, ეს მოხდა მხოლოდ იმიტომ, რომ თვით მონარქიულ პარტიებს შორის არსებობდა დიდი უთანხმოება. ცნობილია, რომ გადამწყვეტი კენჭისყრის დროს მართვა-გამგეობის ფორმის შესახებ რესპუბლიკელებმა მხოლოდ ერთი ხმის უმეტესობით გაიმარჯვეს, მაგრამ მიუხედავად იმისა, რომ საქმე წააგეს მონარქისტებმა, არ უარყვეს აზრი მომავალში მონარქიის აღდგენაზე და ამისთვის ყოველგვარ ზომებს ღებულობდნენ, რათა გაეადვილებინათ კონსტიტუციის შეცვლის შესაძლებლობა, რომ მოხდენილ დროს შეეცვალათ მართვა-გამგეობის ფორმა“.¹³ საფრანგეთის 1884 წლის საკონსტიტუციო ცვლილების მიზნის შესახებ საკონსტიტუციო კომისიის წევრი პავლე საყვარელიძე წერდა: „მისი ისტორიული დედაზრი ის არის, რომ საფრანგეთის 1875 წლის საკონსტიტუციო კანონები პირდაპირ არ აღიარებენ რესპუბლიკური მართვა-გამგეობის შემოღებას. მონარქისტებს, რომლებიც საკონსტიტუციო კანონების მიღების დროს თითქმის იმდენი იყვნენ ნაციონალურ კრებაში, რამდენიც რესპუბლიკელები, შეეძლოთ ამით ესარგებლათ და კანონიერი გზით, კონსტიტუციის ძალით გაეუქმებინათ რესპუბლიკა და აღედგინათ მონარქია. ეს იყო უმთავრესი მოსაზრება, რომელმაც აიძულა 1884 წელს ნაციონალური კრება კონსტიტუციაში შეეტანა დამატების

¹³ გაზეთი „სახალხო საქმე“, 1920 წელი, 26 ნოემბერი.

სახით „ძირითადი პრინციპი“ რესპუბლიკის წყობილების უცვლელობის შესახებ. ამით აყარათ იარაღი მონარქისტებს, რომლებიც ამერიიდან უნდა გამოსთხოვოდნენ ლეგალური საშუალებით თავისი მთავარი მიზნის განხორციელებას.¹⁴ ქართველი კონსტიტუციონალისტების შეფასებით: “ეს არის კონსტიტუციური გამარჯვება დემოკრატიის და რესპუბლიკანიზმისა მონარქიზმზე.”¹⁵ მთავრობის თავმჯდომარე ნოე ჟორდანია კატეგორიულად გამოდიოდა რესპუბლიკური მმართველობის დასაცავად. იგი ამბობდა: “ჩვენში არ არის სოციალური ნიადაგი რეაქცია-რესტავრაციის ანუ მონარქიული კონსტიტუციისათვის.¹⁶ საქართველოს ფაქტიური კონსტიტუცია ეყრდნობა სამ კლასს: მუშათა, წვრილი ბურჟუაზიის და გლეხობის ურთიერთდამოკიდებულებაზე. ეს კლასები სავსებით დემოკრატიულია და მათი ცხოვრების ინტერესები თხოულობენ დემოკრატიულ პოლიტიკურ დაწესებულებებს. ამ სოციალურ საფუძველზე შეიძლება აშენება სახელმწიფოებრივი მართვა-გამგეობის მხოლოდ ერთი ფორმის – რესპუბლიკის.¹⁷ ერთი უეჭველია, ეს კონსტიტუცია უნდა იყოს რესპუბლიკანური.”¹⁸

კონსტიტუციების უმეტესობა პოლიტიკური წყობილების ფორმის საკითხს, მისი უცვლელობის პრინციპს განსაკუთრებული სიფრთხილით უდგებოდა.¹⁹ ქართველ კონსტიტუციონალ-

¹⁴ გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წელი, 11 თებერვალი.

¹⁵ საქარელი ნ., სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფოებრივი წყობილება, საქართველოს დამფუძნებელი კრების საპროპაგანდო კომისიის გამოცემა, თბ., 1920, 11.

¹⁶ ჟორდანია ნ., სოციალ-დემოკრატია და საქართველოს სახელმწიფოს ორგანიზაცია (მოხსენება წაკითხულ იქნა თბილისში პარტიულ კრებაზე 1918 წლის 4 აგვისტოს), საოლქო კომიტეტის გამოცემა, ტფილისი, 1918, 8.

¹⁷ იქვე, 14-15.

¹⁸ იქვე, 22.

¹⁹ ამერიკის 1787 წლის კონსტიტუციის დამფუძნებლები მოწოდებულნი იყვნენ თავიდან აეცილებინათ არისტოკრატია (მართვა მეძვიდრობითი კლასის მიერ), მონარქია (მართვა ერთის მიერ) და უშუალო დემოკრატია (წყარო: The Challenge of Democracy, Kennet Janda, Jeffrey M. Berry,

ისტებს მაგალითად მოჰყავდათ, ასევე, პორტუგალიის 1911 წლის 21 აგვისტოს კონსტიტუცია, რომელიც კატეგორიულად კრძალავდა კონსტიტუციაში მართვა-გამგეობის რესპუბლიკური ფორმის გაუქმებას, გადასინჯვას ან მასში რაიმე ცვლილების შეტანას.²⁰ მაგრამ ზოგიერთი, მაგალითად, მექსიკის 1857 წლის კონსტიტუცია ხალხს საუკუნოდ უტოვებდა უფლებას შეეცვალა მართვა-გამგეობის ფორმა.²¹

საფრანგეთის რესპუბლიკის 1875 წლის კონსტიტუციაში 1884 წელს შეტანილი ცვლილება შეეხო მის მე-8 მუხლს, სადაც პირ-დაპირ ხაზგასმულია: “მმართველობის რესპუბლიკური ფორმა არ შეიძლება გახდეს კონსტიტუციის გადასინჯვის წინადადების საგნად.”²² ეს მუხლი უცვლელად გადმოვიდა საქართველოს პირველი კონსტიტუციის 148-ე მუხლში: “საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მართვა-გამგეობის ფორმის გაუქმება არ შეიძლება გახდეს კონსტიტუციის გადასინჯვის”²³ წინა-

Jerry Goldman, ამერიკელი დემოკრატია (აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი), ქენეთ ჯანდა, ჯეფრი მ. ბერი, ჯერო გოლდმანი, გამომცემლობა “ჯისიაი,” თბ., 1995, 55).

²⁰ იქვე.

²¹ მექსიკის 1857 წლის 12 თებერვლის კონსტიტუცია; ხელმისაწვდომია: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>).

²² Тексты Конституций, VI, Французская Конституция перевод и предисловіе С. Г. Лозинского, Издание газеты “Кіевскіе Отклики.” Кіевъ, Первая Кіевская Артель Печатнаго Дела, 1905 г. Ст. 31.

²³ კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა ნებისმიერ სახელმწიფოში მწვავედ იყო დაყენებული. პირველი ქართული კონსტიტუციის ავტორები ერთმანეთისაგან განასხვავებდნენ კონსტიტუციათა ორ ჯგუფს: კონსტიტუციებს, რომელშიც ცვლილებების შეტანა გამარტივებული წესით შეჰქონდათ, და კონსტიტუციებს, რომლებიც ცვლილებებისათვის რთულ პროცედურებს ითავლისწინებდნენ (ალექსანდრე მდივანი, საკონსტიტუციო საკითხები, კონსტიტუცია და მისი გადასინჯვა, გაზეთი “სახალხო საქმე,” 1920 წელი, 24 ნოემბერი). ასეთი განსხვავება არ არსებობს ინგლისში, სადაც კანონები გამოიცემა ერთი და იმავე წესით. ევროპის სახელმწიფოების კონსტიტუციებში ცვლილებების შეტანა

დადების საგნად.²⁴ უფრო მეტიც, კონსტიტუციის პირველი მუხლის მეორე პუნქტი დემოკრატიულ რესპუბლიკას პოლიტიკური წყობილების მუდმივ და უცვლელ ფორმად აღიარებს.²⁵ ამით ქართველმა კონსტიტუციონალისტებმა სამუდამოდ უარი უთხრეს მონარქიულ წყობილებას,²⁶ საკონსტიტუციო კომისია ამ საკითხის გადაწყვეტის დროს ევროპული გამოცდილებით ხელმძღვანელობდა, მათ კარგად იცოდნენ მონარქიული წყობილების მწარე გამოცდილება (ხელისუფლების ერთპიროვნული უზურპაცია, ხელისუფლების განაწილების პრინციპის უარყოფა, ადამიანის უფლებობა), ასე, რომ საკონსტიტუციო კომისიაზე დიდი გავლენა იქონია 1884 წლის საფრანგეთის კონსტიტუციურმა ცვლილებამ. ეს საკითხი განსაკუთრებით აქტუალურია დღეს საქართველოში. იდეა მონარქიული წყობილების აღდგენის შესახებ, ჯერ კიდევ, ძალაში რჩება. თანა-

გართულებული იყო. მაგალითად, ავსტრიაში, ბავარიაში, საქსონიაში და სხვაგან კონსტიტუციის შეცვლისათვის საჭირო იყო პარლამენტის დიდი უმრავლესობის მხარდაჭერა (2/3 ან 3/4). შვეციის კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა ითვალისწინებდა საკანონმდებლო პალატების მიერ მის ორჯერ განხილვას. იგივე წესი იყო მიღებული ბელგიის 1831 წლის კონსტიტუციით. საფრანგეთის 1875 წლის საკონსტიტუციო კანონებით, კონსტიტუციის შეცვლისათვის პარლამენტის ორივე პალატას გამოჰქონდა დადგენილება. ჩვენ ვიცნობთ, ასევე კონსტიტუციებს, რომლებიც საერთოდ არაფერს არ ამბობენ კონსტიტუციის გადასინჯვაზე და ასეთი იყო, მაგალითად, იტალიის 1848 წლის კონსტიტუცია, თუმცა იქ მიღებული იყო კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის ჩვეულებრივი პრაქტიკა. პორტუგალიის 1911 წლის 21 აგვისტოს კონსტიტუციით, ძირითად კანონში ცვლილებების შეტანა შეიძლებოდა ათ წელიწადში ერთხელ.

²⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, 1921, ბათუმი, 40.

²⁵ იქვე, 6.

²⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიაში ამ საკითხზე აზრთა სხვადასხვაობამ იჩინა თავი. 1919 წლის 2 ივლისს დეპუტატთა ერთმა ნაწილმა მოითხოვა დებულების პროექტიდან “მუდმივი და უცვლელ”-ის ამოღება, რომელმაც ვერ ჰპოვა კომისიაში მხარდაჭერა (“მუდმივი და უცვლელ” დადასტურებულია საქართველოს კონსტიტუციის პროექტში, რომელიც გამოცემულია დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის მიერ 1920 წელს, ტფილისი, მუხლი 1, 7, სეა, საქართველოს დამფუძნებელი კრების მასალები, ფონდი 1833, საქმე 181, ფურცელი 305).

მედროვე სახელმწიფოების კონსტიტუციების უმრავლესობა კრძალავს მმართველობის რესპუბლიკური ფორმის გადასინჯვას.²⁷

კონსტიტუციის პროექტის ავტორების მიერ მონარქიული წყობილების უარყოფა ნიშნავდა საპრეზიდენტო მმართველობის უარყოფასაც, ვინაიდან, მათი აზრით, მონარქი და პრეზიდენტი, უფლებრივი თვალსაზრისით, ერთი და იგივე იყო. კომისიაში საბოლოო შეთანხმება მიღწეულ იქნა: *საქართველო კონსტიტუციურად უნდა ყოფილიყო რესპუბლიკური წყობილების დემოკრატიული სახელმწიფო*.

²⁷ მელქაძე ო., რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო (მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი), თბ., 1996, 5.

Beka Kantaria,

*The doctorate of faculty of law
of Iv. Javakhishvili Tbilisi state University*

ბექა კანტარია

*ფანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის
სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული
ფაკულტეტის დოქტორანტი*

THE INVARIABLE ISSUE OF GOVERNING FORMS IN THE FIRST CONSTITUTION OF GEORGIA

Resume

Historically Georgia has been monarchist state. Only in 1918 it was possible to become by independence act of 26 May, for the first time in the history to establish democratic republic. In the constitutional commission of Georgia (1918-1921) was unanimously recognized the necessity of elaborating the Constitution of the Republic. It was necessary to declare the principle in the constitution. The authors of the Constitution of the project shared the French constitutional provision on the invariability of republican system, which has been provided on February 25, 1875 Constitutional Act of France, on amendment 1884. It is said in the mentioned act of the eighth article: Republican form of governing can't become revision of the Constitution of the proposal subject." This article was reflected invariably in the 148th article of the first constitution of Georgia: "to cancel the governing form of Democratic Republic may not become a matter of revision of the Constitution of the proposal." Georgian constitutionalists also give as an example the constitution of Portugal of 21 august 1911, which categorically prohibit canceling governing form of republic, revision or putting some additional changes in the constitution. But some of them, for example the constitution of Mexico 1857 forever gave opportunity to people to change governing form.

პარლამენტი საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში

შესავალი

საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში პარლამენტს, როგორც ინსტიტუციონალურ ელემენტს, მეოთხე თავი უჭირავს, სადაც განსაზღვრულია მისი სისტემა და კონსტიტუციური უფლებამოსილება. ამა თუ იმ სახელმწიფოს მმართველობის ფორმის არსის განსაზღვრა მოითხოვს იმის გარკვევას, თუ რა ადგილი უჭირავს ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს, მათ შორის პარლამენტს, ხელისუფლების ჰორიზონტალურ სისტემაში, როგორია მისი ორგანიზაცია და ფუნქციები.

ჯერ კიდევ 1919 წელს საკონსტიტუციო კომისიამ პარლამენტის ირგვლივ გამოკვეთა ოთხი საკანძო საკითხი, ეს იყო: 1. პარლამენტის შემადგენლობა; 2. პარლამენტის უფლებები; 3. დეპუტატის უფლება-მოვალეობები; 4. პარლამენტის სხდომების წარმოება და რეფერენდუმი.¹¹ კონსტიტუციაში ამ საკითხებს უნდა მიქცეოდა განსაკუთრებული ყურადღება. კონსტიტუციით პარლამენტი იყო დამოუკიდებელი

სახელისუფლებო სტრუქტურა, რომელიც წარმოადგენდა ხელისუფლების დანარჩენი შტოების ძირითად წყაროს (მთავრობის თავმჯდომარის არჩევა, მთავრობის შემადგენლობის დამტკიცება,

¹¹ საქართველოს ეროვნული არქივი, ფონდი 1836; აღწ; 1; საქმე 46; ფურცელი; 12.

უმაღლესი სასამართლოების მოსამართლეთა არჩევა).

პირველი კონსტიტუციის ავტორები, ძირითადად, XVIII საუკუნის შუა წლებში გაბატონებული დოქტრინის გაყვანით სარგებლობდნენ, რომლის მიხედვით, საკანონმდებლო ხელისუფლებას, როგორც ხალხის სუვერენიტეტის მატარებელს, პოლიტიკურ სისტემაში ცენტრალური ადგილი ეკავა და, შესაბამისად, პარლამენტის უზენაესობის იდეა იყო წამყვანი. საქართველოს კონსტიტუციაში ხელისუფლების დანარჩენი შტოებიდან პირველად პარლამენტი დახასიათებული.² დღემდე არსებულ არც ერთ შრომაში არ არის წარმოდგენილი საქართველოს პარლამენტის სტრუქტურისა და უფლებამოსილების შედარებითი ანალიზი დასავლური საპარლამენტო კონსტიტუციონალიზმის მიხედვით. ზოგიერთი ავტორი მხოლოდ აღწერილობითი მეთოდით შემოიფარგლება და მათი შრომები კონსტიტუციის პროექტის ავტორების შეხედულებების მიმოხილვაზეა ორიენტირებული,³ სადაც იგნორირებულია იმ პერიოდის მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილება და ძირითადი ყურადღება ექცევა საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა კონცეპტუალურ მიდგომებს. კვლევისას ჩვენი ამოცანა და მეთოდოლოგიური ხერხია, ერთი მხრივ, კონცეპტუალური საკითხების შესწავლა-გაანალიზება, ასევე, ნორმატიული ბაზის შედარება პირველ კონსტიტუციასთან, ან პირიქით, რომლებიც მოქმედებდნენ კონსტიტუციურ სფეროში დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში და განაპირობებდნენ საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა კონცეპტუალური შეხედულებების ჩამოყალიბებას საკონსტიტუციო საკითხებზე.

ჩვენი აზრით, საკონსტიტუციო კომისიის კონცეფციების ძირითადი წყარო იყო დასავლური კონსტიტუციონალიზმის ღირებულებები. ამასთან დაკავშირებით შეიძლება დავიმოწმოთ პროფესორ ბორის შაცკის სიტყვები: *“საქართველოს კონსტიტუციის პროექ-*

² საქართველოს კონსტიტუცია, 1921 წ. ბათომი, 15.

³ მაგალითად, იხ. მაცაბერიძე მ., უზენაესი ბატონი ქვეყნისა (როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით); პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი, თბ., 2008.

*ტის შემქმნელებმა ყოველი კონსტიტუციიდან აიღეს ყოველივე საუკეთესო, რაც შეიძლებოდა აეღოთ და არ შეუშინდნენ იმას, რომ შედეგად მიეღოთ მიხტუმ ცომპოზიტუმ“.*⁴ საქართველოს პირველი კონსტიტუციის პროექტს საფუძვლად დაედო, უპირველეს ყოვლისა, მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები და საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა კონცეპტუალური შეხედულებები, ასევე, ზოგიერთ საკითხში, პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივი ცხოვრების გამოცდილება.

§ 1. პარლამენტის ნორმატიული სტატუსი

საქართველოს პირველი კონსტიტუციის 46-ე მუხლის მიხედვით, უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს „პარლამენტი“ წარმოადგენს.⁵ საკონსტიტუციო კომისიის სანიმუშო პროექტის 1-ლი პუნქტი საქართველოს უმაღლეს „საკანონმდებლო ორგანოდ“ „საქართველოს პარლამენტს“ მიიჩნევს, რომელიც საყოველთაო, თანასწორო, პირდაპირი და ფარული კენჭისყრის საფუძველზე იქნებოდა არჩეული.⁶ მოგვიანებით, საკონსტიტუციო კომისიის მიერ გამოცემულ პროექტში პარლამენტის შინაარსის აღსანიშნავად სიტყვა „საკანონმდებლოს“ ნაცვლად გვხვდება „წარმომადგენლობითი ორგანო“. ⁷ სოციალ-რევოლუციონერთა პროექტშიც იმავეს ვკითხულობთ: *“რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანო*

⁴ შაცკი ბ., რუსეთის კონსტიტუციის პროექტის ერთერთი ავტორი, კონსტიტუციური სამართლის სპეციალისტი და რუსეთის სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრი, პროფესორი; იხ. Шацкий Б. Е. Конституция Грузии, глава II, “Слово,” 1920 г. 10 декабря;

⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921, 15.

⁶ სეა; ფ. 1836, აღწ. 1; ს. 420; ფ. 112-115.

⁷ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, მიღებული დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, თბ., 1920, 18.

არის საქართველოს სახალხო საბჭო.”⁸ ერთი შეხედვით შეიძლება არც ჰქონდეს პრინციპული მნიშვნელობა სიტყვა „საკანონმდებლოს” “წარმომადგენლობით“-ით ჩანაცვლებას, მაგრამ, მეორე მხრივ, მუხლის ამ ნორმაში დიდი შინაარსია ჩაქსოვილი: *პროექტის ავტორთა აზრით, პარლამენტი მართო საკანონმდებლო ორგანო არ იყო და იგი თავის თავში აერთიანებდა აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციონალურ ელემენტებს. კომისიის სხდომებზე ედბ-ს ლიდერები საჭიროდ თვლიდნენ, რომ კონსტიტუციაში საქართველოს პარლამენტი ყოფილიყო „საკანონმდებლო ორგანო“: „პარლამენტი უპირველეს ყოვლისა არის კანონმდებლობითი ორგანო. ეს მისი უზენაესობის ნიშანია. საჭიროდ მიმაჩნია ამ მუხლში გარკვევით აღინიშნოს, რომ საქართველოს პარლამენტი საკანონმდებლო ორგანოა.”*⁹ სდპ-ის ლიდერთა აზრით, უნდა დარჩენილიყო სიტყვა “წარმომადგენლობითი.” ფრაქციისგან ასეთი აზრი გამოითქვა: *“ჩვენში პარლამენტი ხშირად ერევა აღმასრულებელი ხელისუფლების სფეროში, ამ მხრივ იგი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს ნიშნისა ატარებს, ამიტონ გვაზავას წინადადება მიუღებლად უნდა ჩაითვალოს.”*¹⁰ სდპ-ს შეხედულებამ ამ საკითხზე კომისიაში ჰყოვა მხარდაჭერა. დასავლური კონსტიტუციებიდან ზოგიერთი განამტკიცებს პარლამენტის სტატუსს და მიუთითებს, რომ იგი *“ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას”* (მაგალითად, ჩეხოსლოვაკიის 1920 წლის კონსტიტუციის მე-6 მუხლი),¹¹ ბელგიის 1831 წლის კონსტიტუციის 26-ე მუხლის მიხედვით, *“საკანონმდებლო ხელისუფლება ხორციელდ-*

⁸ სეა, ფონდი 1833, საქმე 728, ფურცელი 97.

⁹ გვაზავა გ., საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წლის 14 აპრილის სხდომა, “პარლამენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების გადასინჯვა,” სეა, ფონდი 1833, საქმე 181, ფურცელი 200.

¹⁰ არსენიძე რ., საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წლის 14 აპრილის სხდომა, “პარლამენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების გადასინჯვა,” სეა, ფონდი 1833, საქმე 181, ფურცელი 200.

¹¹ La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, 24.

*ება ერთობლივად მეფის, წარმომადგენელთა პალატისა და სენატის მიერ.”*¹² შვეიცარიის 1874 წლის კონსტიტუციის ის მუხლი, რომელიც განამტკიცებს პარლამენტის უზენაესობის პრინციპს, მიუთითებს, რომ ფედერაციაში *“უმაღლესი ხელისუფლება”* ეკუთვნის *“კავშირის კრებულს”* (მუხლი 71).¹³

§ 2. საკანონმდებლო ორგანოს სახელწოდება

პირველი კონსტიტუცია დასავლური კონსტიტუციებიდან იმითაც გამოირჩეოდა, რომ მან საკანონმდებლო ორგანოს საყოველთაოდ მიღებული სახელწოდება “პარლამენტი” უწოდა. საფრანგეთში პარლამენტს ეწოდებოდა “ნაციონალური კრება”,¹⁴ იაპონიაში “საიმპერატორო საბჭო”,¹⁵ შვეიცარიაში “ფედერალური კრება”,¹⁶ პოლანდიაში “გენერალური შტატები”,¹⁷ პორტუგალიაში “კონგრესი”,¹⁸ ნორვეგიაში “სტორტინგი”,¹⁹ შვეციაში “რიგსტაგი”,²⁰ ბულგარეთში „სახალხო კრება”,²¹ გერმანიაში „რაიხსტაგი”.²² სეს-

¹² Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, Конституции Буржуазных стран, том II, Москва, 1936, 477.

¹³ Швейцарская федеральная Конституция, М, 1917, 20.

¹⁴ Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, Киев, Первая Киевская Артель Печатного Дела, 1905, 29.

¹⁵ იაპონიის 1889 წლის კონსტიტუცია, ხელმისაწვდომია: <http://history.hanover.edu/texts/1889con.html>.

¹⁶ Швейцарская федеральная Конституция, М, 1917, 20.

¹⁷ საქარელი ნ., სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, 21.

¹⁸ პორტუგალიის 1911 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 7, ხელმისაწვდომია: http://www.estig.ipbeja.pt-ac_direitoConst_1911.pdf.

¹⁹ ნორვეგიის 1814 წლის 14 მაისის კონსტიტუცია, მუხლი 49, ტექსტი ხელმისაწვდომია: <http://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/The-Constitution/The-Constitution>.

²⁰ საქარელი ნ., სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, 31.

²¹ ბულგარეთის 1879 წლის 16 აპრილის კონსტიტუცია, თავი მე-7, ხელმისაწვდომია: http://www.kingsimeon.bg/downloads/Turnovska_Konstitucia.pdf.

²² Verfassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919, Leipzig, 1919, 10.

ში ამ საკითხმა მწვავე დებატები გამოიწვია.²³ საარქივო დოკუმენტებიდან ჩანს, რომ საკონსტიტუციო კომისიამ უპირატესობა ზოგად სახელს „პარლამენტს“ მიანიჭა. აქ გათვალისწინებულ იქნა პირველი რესპუბლიკის ერთწლიანი გამოცდილება, როდესაც 1918-1919 წლებში სეს-ს „საქართველოს პარლამენტი“ ეწოდებოდა.

²³ 1918 წლის 14 სექტემბერს ეროვნულ საბჭოს წარდგინა საკანონმდებლო ინიციატივა „ეროვნული საბჭოსათვის“ სახელწოდების შეცვლის შესახებ. საბჭოს უნდა დარქმეოდა „საქართველოს პარლამენტი“. პ. საყვარელიძეს დაევალა ამ საკითხზე კანონ-პროექტის მომზადება და შემდგომი სხდომისათვის წარდგენა (სეა, ფ. 1833, აღწ. 1, ს. 191, ფ. 170); 1918 წლის 18 სექტემბრის სხდომაზე პ. საყვარელიძემ შემოიტანა წინადადება, რომლის მიხედვით, საბჭოს არ უნდა დარქმეოდა „პარლამენტი“. მისი აზრით, „პარლამენტი“ არის საზოგადო სახელწოდება. ყოველ საკანონმდებლო ორგანოს საკუთარი, ისტორიულად შემუშავებული სახელი აქვს. მან მოითხოვა ქართული სახელწოდებებიდან რომელიმე: კრება, საკრებულო, დარბაზი ან საბჭო (სეა, ფ. 1836, აღწ. 1, ს. 201, ფ. 79); სხდომაზე წარმოადგინეს „წარმომადგენელთა პალატა“, „წამომადგენელთა საბჭო“, „სახელმწიფო საბჭო“, „სახელმწიფო პალატა“, აქედან უნდა ამოეჩინათ ერთერთი. ნ. ჟორდანიას „ნაციონალურ საბჭოს“, გ. გვაზავა „სათათბიროს“, ვ. გობეჩია „დეპუტატთა სასახლეს“, ნ. რამიშვილი „ეროვნულ კრებას“, ხოლო კ. მაყაშვილი „რჩეულთა დარბაზს“ თვლიდნენ ყველაზე მისაღებ ორგანიზაციულ-სამართლებრივ ფორმად. 1918 წლის სექტემბრის ბოლოსათვის კომისიამ შეიმუშავა სახელწოდების შეცვლის შესახებ დებულება, რომელიც მოიცავდა მხოლოდ ერთ პუნქტს. მასში ნათქვამია: „საქართველოს ეროვნულ საბჭოს ეწოდოს „საქართველოს პარლამენტი“. აღნიშნული დებულება განხილულ იქნა სეს-ის 1918 წლის 4 ოქტომბრის სხდომაზე. დასმულმა საკითხმა გამოიწვია მსჯელობა, რომელშიც მონაწილეობა მიიღეს დეპუტატებმა. სოციალ-რევოლუციონერები იმ აზრზე იდგნენ, რომ ეროვნულ საბჭოს უნდა დარქმეოდა „სახალხო საბჭო“, სოციალ-ფედერალისტების შეხედულებით, ეროვნული საბჭოს სახელწოდება უნდა ყოფილიყო „რესპუბლიკის საბჭო“. შემოსულ წინადადებებს კენჭი უყარეს. სოციალ-დემოკრატების წინადადება დამტკიცდა. იმავე დღეს დებულების პროექტი გაეგზავნა სარედაქციო კომისიას (სეა, ფ. 1836, აღწ. 1, ს. 43, ფ. 134-135); ამ დებულების მიხედვით, საქართველოს უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოს—ეროვნულ საბჭოს „პარლამენტი“ ეწოდა (სდრსაკ, გვ. 81);

§ 3. პარლამენტის ფორმირების წესი

მმართველობის ფორმის არსის განსაზღვრისათვის დიდი მნიშვნელობა აქვს ხელისუფლების წყაროს, თუ საიდან გამომდინარეობს ხელისუფლება და როგორ ხდება ხელისუფლებათა ფორმირება. ხელისუფლება, რომელიც არ არის არჩეული დემოკრატიული წესით, ვერ გამოხატავს უმრავლესობის ნებას და მისი ლეგიტიმაციის ხარისხი დაბალია. საქართველოს საკონსტიტუციო კომისია პროექტის შემუშავების დროს იყენებდა დასავლეთ ევროპის მოაზროვნეთა შეხედულებებს სახალხო სუვერენიტეტთან დაკავშირებით, თუმცა თავიდანვე უარყოფილ იქნა რუსოს მოძღვრება „პირდაპირი მმართველობის შესახებ.“ უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში კარგადაა პარმონიზირებული და შეხამებული უშუალო მმართველობის პრინციპები სახალხო წარმომადგენლობასთან. საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიყვანოთ ისევ პროფ. ბორის შაცკის მოსაზრება, რომელსაც ჩვენ ვეთანხმებით: „საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი წარმოადგენს მნიშვნელოვან გამოცდილებას პარლამენტარიზმის არსებობისა, უფრო ზუსტად ორი თეორიის: მონტესკიეს და რუსოს თეორიის გამოყენებისა, სადაც წარმომადგენლობით მმართველობასთან – პარლამენტარიზმთან ერთად მიღებულია უშუალოდ სახალხო მმართველობის პრინციპები“.²⁴ საკონსტიტუციო კომისიაზე არ შეიძლება, ასევე, გავლენა არ მოეხდინა საფრანგეთის 1789 წლის ადამიანის უფლებათა დეკლარაციის მე-3 და 1791 წლის კონსტიტუციის 1-ლი მუხლის დებულებებს, რომელთა მიხედვით: „სუვერენიტე-

²⁴ შაცკი ბ., რუსეთის კონსტიტუციის პროექტის ერთერთი ავტორი, კონსტიტუციური სამართლის სპეციალისტი და რუსეთის სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრი, პროფესორი; Шацкий Б. Е. Конституция Грузии, глава II, „Слово“, 1920 г. 10 декабря.

ტი ერთია, განუყოფელია და განუშორებელია. იგი ეკუთვნის მხოლოდ ხალხს.”²⁵

§ ა) პროპორციული სისტემა

ჯერ კიდევ, საკონსტიტუციო კომისიის სანიმუშო პროექტის 1-ლი პუნქტი არ ითვალისწინებდა საქართველოს პარლამენტის პროპორციული წესით არჩევის შესაძლებლობას.²⁶ დასავლური კონსტიტუციების უმრავლესობა პარლამენტის პარტიული წესით ფორმირებას განსაზღვრავს.²⁷ შვეიცარიაშიც არჩევნების პროპორ-

²⁵ გაჩევი ი., თანამედროვე დემოკრატიის უფლება (III თანამედროვე დემოკრატიის სახელმწიფოებრივ პრაქტიკაში კონსტიტუციების გადასინჯვა); გაზეთი “საქართველოს რესპუბლიკა,” 1919 წელი, 26 აგვისტო; (იხ. ადამიანის უფლებათა საფრანგეთის 1789 წლის დეკლარაციის 3-ე მუხლი: 3. *The principle of all sovereignty resides essentially in the nation. No body nor individual may exercise any authority which does not proceed directly from the nation*: ხელმისაწვდომია: ინგლისური ტექსტი: <http://www.hrcr.org/docs/frenchdec.html>; ფრანგული ტექსტი: <http://www.textes.justice.gouv.fr/textes-fondamentaux-10086/droits-de-lhomme-et-libertes-fondamentales-10087/declaration-des-droits-de-lhomme-et-du-citoyen-de-1789-10116.html>). საფრანგეთის 1791 წლის კონსტიტუციის მესამე თავის 1-ი მუხლი: 1. *Sovereignty is one, indivisible, inalienable, and imprescriptible. It appertains to the nation; no section of the people nor any individual may assume the exercise thereof* (ხელმისაწვდომია: <http://sourcebook.fsc.edu/history/constitutionof1791.html>).

²⁶ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი, თავი მე-4, პარლამენტი, შედგენილი იუსტიციის მინისტრის რაჟდენ არსენიძის მიერ, სეა, ფონდი 1836, აღწ, 1, საქმე 420, ფურცელი 112-115.

²⁷ საქართველოს პარლამენტმა 1919 წელს პროპორციულ სისტემაზე შეაჩერა არჩევანი. იყო მოსაზრება, რომ ცალკეულ ოლქებს მისცემოდათ უფლება თავიანთი მაჟორიტარი წარმომადგენლები აერჩიათ, მაგრამ შემდგომ ეს წინადადება უარყოფილ იქნა. კონსტიტუციური მონარქიის ქვეყნებში, მაგალითად, იაპონიასა და იტალიაში საკანონმდებლო ორგანოს ზედა პალატაში იმპერატორი და მეფე ნიშნავდა პალატის წევრებს სახელმწიფოს წინაშე დამსახურებისათვის. შვეიცარიის პარლამენტი

ციული სისტემა იყო გამეფებული.²⁸ გერმანიის კონსტიტუციის 22-ე მუხლის თანახმად, “დეპუტატებს ირჩევენ საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული კენჭისყრით პროპორციული პრინციპის მიხედვით.”²⁹ ჩეხოსლოვაკიის 1920 წლის კონსტიტუციის მე-8 მუხლი ითვალისწინებდა სახალხო კრების ქვედა პალატის 300 წევრის არჩევას პროპორციული წესით.³⁰ იგივე შეიძლება ითქვას ბელგიის 1831 წლის კონსტიტუციაზე, რომლის 48-ე³¹ და 53-ე მუხლის მე-3 ქვეპუნქტის³² მიხედვით, ორივე პალატა – წარმომადგენელთა პალატა და სენატი აირჩეოდა პროპორციული წესით. საქართველოში პროპორციული ანუ პარტიული სიებით პარლამენტის არჩევის გამოცდილება, ჯერ კიდევ, 1919 წლის დამფუძნე-

(ფედერალური კრება) დაკომპლექტებული იყო პროპორციული სისტემით არჩეული დეპუტატებისაგან. ბულგარეთის 1879 წლის კონსტიტუციით, საკანონმდებლო ხელისუფლება ეკუთვნოდა ერთპალატიან სახალხო კრებას. პარლამენტში ყოველ 20000 მცხოვრებს ერთი დეპუტატი ჰყავდა. ყველა ევროპულ სახელმწიფოში პარლამენტების წევრები უმეტესწილად ინიშნებოდნენ პოლიტიკური ლიდერის მიერ. ზოგიერთ სახელმწიფოში ორივე პალატის შემადგენლობა სოციალურად განსხვავებული იყო. მაგალითად, რუმინეთის 1866 წლის კონსტიტუციით, პარლამენტის ზედა პალატაში—სენატში დეპუტატთა ორი კატეგორია იყო წარმოდგენილი: მდიდრები და საშუალო ქონების მქონე პირები. საბედნიეროდ, საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოებმა პირველ რესპუბლიკაში ევროპის ზოგიერთ სახელმწიფოში დამკვიდრებულ საპარლამენტო სისტემის ამ მოძველებულ პრინციპს უარი უთხრა და 1919 წლის თებერვალში ქართველმა ხალხმა აირჩია თავიანთი წარმომადგენლობა საკანონმდებლო ორგანოში. ამით ქართულმა დემოკრატიამ დიდ გამარჯვებას მიაღწია.

²⁸ საყვარელიძე პ., წერილები სხვადასხვა ქვეყნების პოლიტიკურ წესწყობილებაზე, ტფ. 1918 წელი, 28; ასევე, ამ საკითხებზე იხ. საყვარელიძის სტატიები მმართველობის ფორმებზე: გაზეთი “საქართველოს რესპუბლიკა,” 1920 წელი, 1 თებერვალი, 3 თებერვალი, 4 თებერვალი, 11 თებერვალი, 13 თებერვალი.

²⁹ *Ferfassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919*, Leipzig, 1919, 10.

³⁰ *La Constitution de la Republique Tchecoslovaque*, Prague, 1920, 24.

³¹ *Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года (Конституции буржуазных Стран*, Т. 2, М., 1936, 480;

³² იქვე, 481.

ბელი კრების არჩევნებში გამოიხატა, როდესაც 130 ადგილიდან უმრავლესობა სოციალ-დემოკრატებმა აიღეს. დამფუძნებელი კრების არჩევნების შესახებ დებულების 1-ლი მუხლის მიხედვით: *“დამფუძნებელ კრებას შეადგენენ წევრები, არჩეული მცხოვრებთა მიერ საყოველთაო – განურჩევლად სქესისა, - თანასწორობის, პირდაპირის და ფარულის ხმის მიცემით პროპორციული წარმომადგენლობის წესისამებრ.”*³³ 1920 წელს საკონსტიტუციო კომისიის მიერ გამოცემული პროექტის 52-ე მუხლი ითვალისწინებდა არჩევნების პროპორციულობას,³⁴ რომელიც უცვლელად იქნა მიღებული დამფუძნებელი კრების მიერ კონსტიტუციის 46-ე მუხლში.³⁵ კონსტიტუცია ამკვიდრებს წმინდა პარტიულ არჩევნებს, პარტიულ სისტემას და არ ითვალისწინებს ევროპის კონტინენტზე მიღებულ პრინციპს საარჩევნო ოლქების მიხედვით უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში წარმომადგენელთა არჩევას.

§ ბ) საარჩევნო უფლების მქონეთა ასაკობრივი ცენზი

საკონსტიტუციო კომისიაში პროექტზე მუშაობის დროს აზრთა სხვადასხვაობა გამოიწვია საარჩევნო უფლების მქონეთა ასაკობრივმა ცენზმა. პირველი კონსტიტუცია საუბრობს მხოლოდ აქტიურ საარჩევნო უფლებაზე, ხოლო არაფერია ნათქვამი პასიურ უფლებაზე. ჩვენ ვთვლით, რომ პასიურ საარჩევნო უფლებას და მის ასაკობრივ ცენზს იმდენად დიდი მნიშვნელობა აქვს სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში, რომ მისი განსაზღვრა ყოველთვის კონსტიტუციის მოვალეობაა და არა მის შესაბამისად მიღებული რომელიმე აქტისა. მაგალითად, ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის

³³ სდრსაკ, 84.

³⁴ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, მიღებული დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, თბ., 1920, 18.

³⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921, 15.

მე-9 და მე-10 მუხლები განსაზღვრავს ორივე ცენზს. პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება ჰქონდა რესპუბლიკის ყველა მოქალაქეს, სქესის მიუხედავად, 21 წლის ასაკიდან, რომლებიც აკმაყოფილებდნენ კანონით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს.³⁶ პასიური საარჩევნო უფლება ითვალისწინებდა ასაკობრივ ცენზს 30 წლის ასაკიდან. გერმანიის კონსტიტუციაში საერთოდ არაფერია ნათქვამი პასიურ საარჩევნო უფლებაზე, ხოლო 22-ე მუხლი კი განამტკიცებს მხოლოდ აქტიურ საარჩევნო ცენზს 20 წლის ასაკიდან.³⁷ ბელგიის კონსტიტუციის 47-ე მუხლი, რომელიც მთლიანად შეიცვალა 1921 წლის 7 თებერვლის კონსტიტუციური კანონით³⁸, მოქალაქეებს წარმომადგენელთა პალატის არჩევნებში მონაწილეობის უფლებას ანიჭებდა 21 წლის ასაკიდან, რომლებიც მინიმუმ 6 თვე ცხოვრობდნენ ერთსა და იმავე კომუნაში და არ იყვნენ სახელმწიფოს მიერ გაძევებულნი. კონსტიტუცია იმავე მუხლით ამომრჩეველს ერთი ხმის უფლებას აძლევდა, როგორც მამაკაცებს, ასევე ქალებს.³⁹ ბელგიის კონსტიტუციის 50-ე მუხლი განსაზღვრავს წარმომადგენელთა პალატის არჩევნებში პასიური უფლების მქონე პირთა მონაწილეობის განსაზღვრულ პირობებს, ესენია: ბელგიაში დაბადება ან სრული ნატურალიზაცია, მოქალაქეობრივი და პოლიტიკური უფლებებით სარგებლობა, საარჩევნო ცენზი 25 წელი და ბელგიაში უძრავი ქონების საკუთრებაში არსებობა.⁴⁰ კონსტიტუციის 56-ე მუხლი სენატის, როგორც პალატის, წევრად არჩევის შესაძლებლობას იძლეოდა მხოლოდ 40 წლის ასაკიდან.⁴¹ საარ-

³⁶ La Constitution de la Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, 25, ასევე, ჩეხოსლოვაკიის 1920 წლის 29 თებერვლის კონსტიტუცია (ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, პ. საყვარელიძის წინასიტყვაობით, თბ., 1920, 18.

³⁷ Ferfassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919, Leipzig, 1919, 10.

³⁸ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года (Конституции буржуазных Стран, Т. 2, М., 1936, 479.

³⁹ იქვე, 479.

⁴⁰ იქვე, 480.

⁴¹ იქვე 481.

ჩვენო ასაკი, პალატების მიხედვით, თითქმის განსაზღვრული იყო სხვადასხვა ქვეყნის კონსტიტუციებით. იაპონიის 1889 წლის კონსტიტუციით, საიმპერატორო საბჭოს ქვედა, დეპუტატთა პალატის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება ჰქონდა მოქალაქეს 25 წლის ასაკიდან, ხოლო პასიური საარჩევნო უფლებით სარგებლობდა მხოლოდ 30 წლიდან⁴². ზედა, პერთა პალატაში დეპუტატები წარმოდგენილი იყვნენ, როგორც ქონებრივი, ასევე დამსახურების და მემკვიდრეობის მიხედვით და მათი ცენზიც ერთმანეთს არ ემთხვეოდა.⁴³ საქართველოს კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის 1-ლი პუნქტით, აქტიურ საარჩევნო ასაკად განისაზღვრა 20 წელი და ეს დებულება ძირითადად აღებული იყო შვეიცარიის კონსტიტუციიდან⁴⁴, რომლის 74-ე მუხლი ამბობს: *“ხმის მიცემა და კენჭისყრის უფლება ყველა შვეიცარიელს აქვს, თუ იგი სრული 20 წლისაა ან მეტი და თუ მის თემს ეს უფლება არ ჩამოურთმევია. ყოველ შემთხვევაში ფედერაციული კანონმდებლობა ზრუნავს, რომ საარჩევნო უფლებით ყველა შვეიცარიელმა თანაბრად ისარგებლონ.”*⁴⁵ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის 52-ე მუხლი იმეორებს სანიმუშო პროექტის დებულებას, სადაც განმტკიცებულია, რომ *“არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს ყოველ სრულწლოვანი მოქალაქეს, განურჩევლად სქესისა, რომელსაც 20 წელი შესრულებია.”*⁴⁶ დეპუტატთა ნაწილი ამ დებულებას პრინციპული მოსაზრებებით არ ეთანხმებოდა. კომისიაში გამოითქვა აზრი, რომ აქტიური საარჩევნო უფლება უნდა ყოფილიყო 18 წლიდან,

⁴² საქარელი ნ., სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, II.

⁴³ იქვე.

⁴⁴ საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 თავი “პარლამენტი,” სანიმუშო პროექტი, სეა, ფონდი 1836, აღწ. I, საქმე 420, 112-115.

⁴⁵ Швейцарская федеральная Конституция, М; 1917 г. გვ. 21; ასევე იხ. Швейцарская федеральная Конституция (Конституции буржуазных Стран, Т. 2, М., 1936 г.); ст. 456.

⁴⁶ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, მიღებული დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, თბ., 1920, 18.

რომელსაც რუსეთის მაგალითზე ასაბუთებდნენ, რომლის მიხედვით, ჯარში სამსახურის უფლებიდან საარჩევნო უფლება გამომდინარეობდა და ეს იყო 18 წელი. სოციალ-რევოლუციონერთა კონსტიტუციის პროექტის 26-ე მუხლი საარჩევნო ასაკად 18 წელს განსაზღვრავდა.⁴⁷ პროექტის ავტორთა კონცეპტუალური ხედვა ამასთან დაკავშირებით მოცემულია კონსტიტუციის თეზისებში: *“ჩვენი პარლამენტის არჩევნები დემოკრატიულია. მასში მონაწილეობს ყველა, ქალი და კაცი, რომელსაც 20 წელი შესრულებია. კომისიაში გამოითქვა სურვილი, რომ ამომრჩეველთა წლოვანება 18 წლამდე დაგვეყვანა, მაგრამ ეს არ იქნა მიღებული საერთოდ, მიუხედავად ასაკისა და ბუნებისა, ჩვენში ადამიანის რამდენადმე ფიზიკური და გონებრივი მომწიფება ამ ვადაზე ადრე არ ხდება. 18 წლის მომზრენი ასაბუთებდნენ აზრს მით, რომ რუსეთის რევოლუციამ წამოაყენა იდეა გამოწვეული არა პრინციპული მოსაზრებით, არამედ იმ გარემოებით, რომ 18 წლიანები უკვე გაწვეულ იქნან ჯარში და რაკი ევალებოდათ, არჩევნების უფლებაც არ შეიძლებოდა არ მისცემოდათ. ნორმალურ პირობებში კი ამას ადგილი არ უნდა ექნეს. სამხედრო მოვალეობა ეს პირველი საზოგადოებრივი მოვალეობა ეკისრება მოქალაქეს 20 წლის შესრულებიდან და ის ითვლება ამ ხნიდან სრულწლოვნად და ეს სამოქალაქო სრულწლოვანება ე. ი. ყველა უფლებებით აღჭურვა უნდა გახდეს დატა პირადი პოლიტიკური უფლებების მინიჭებისა.”*⁴⁸ კომისიამ საარჩევნო უფლებას საფუძვლად დაუდო სამხედრო ვალდებულების მოხდისთვის დადგენილი ასაკობრივი ცენზი. ამგვარი გამოცდილება, ჯერ კიდევ, საქართველოს პირველი რესპუბლიკის პერიოდში არსებობდა. „სამხედრო ბეგარისა და მუდმივი ჯარის შევსების შესახებ ძირითადი დებულების“ მე-2 მუხლი განსაზღვ-

⁴⁷ სეა, ფონდი 1833, საქმე 728, 97.

⁴⁸ სეა, კონსტიტუციის თეზისები, პარლამენტი, ფონდი 1833, საქმე 61, ფურცელი 50.

რავს სამხედრო ბეგარას რესპუბლიკის ყველა მოქალაქისათვის 20 წლიდან.⁴⁹ სწორედ ეს დებულება დაედო მოგვიანებით საფუძვლად დამფუძნებელი კრების არჩევნების შესახებ დებულების მე-2 თავის მე-3 მუხლს, რომლის მიხედვით, „*დამფუძნებელი კრების არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს რესპუბლიკის ორივე სქესის მოქალაქეს, თუ არჩევნების დღისათვის ოცი წელი შესრულებიათ. რეგულიარულ ჯარში ჩარიცხულს აქვს მხოლოდ პასიური საარჩევნო უფლება.*“⁵⁰ საკონსტიტუციო კომისიაში იყო იდეა პასიური საარჩევნო უფლების მქონე კანდიდატის ასაკობრივი ცენზის კონსტიტუციაში განსაზღვრის შესახებ. ეროვნულ-დემოკრატიკის შეხედულებით, სადეპუტატო კანდიდატი უნდა იყოს მეტი ხნოვანების, მაგალითად, არანაკლებ 25 წლის, რომ მეტი გამოცდილება ჰქონდეს და სიდარბაისლევ მოეთხოვებოდეს.⁵¹ როგორც მასალებიდან ჩანს, კომისიამ პასიურ საარჩევნო უფლებად პროექტში განსაზღვრა 20 წელი,⁵² მაგრამ მან მაინც ასახვა ვერ ჰპოვა პირველ კონსტიტუციაში. შეიძლება ითქვას, რომ აქტიური საარჩევნო ასაკობრივი ცენზის განსაზღვრის დროს გადამწყვეტი აღმოჩნდა, ამ სფეროში, პირველი რესპუბლიკის პრაქტიკული და, ამავე დროს, მსოფლიო, კერძოდ კი, შვეიცარიის კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილება. კომისიის წევრთა კონცეპტუალური ხედვა ასეთი იყო: 20 წლის ასაკიდან აღამიანი ფიზიკურად და გონებრივად სრულ მზადყოფნაშია გააცნობიეროს თავისი ქმედების მნიშვნელობა და აქტიური მონაწილეობა მიიღოს პოლიტიკურ პროცესებში.

⁴⁹ სდრსაკ, დებულება მიღებულია საქართველოს ეროვნული საბჭოსა და რესპუბლიკის მთავრობის მიერ 1918 წლის 20 აგვისტოს, 55.

⁵⁰ სდრსაკ, დებულება მიღებულია საქართველოს ეროვნული საბჭოსა და რესპუბლიკის მთავრობის მიერ 1918 წლის 22 ნოემბერს, 85.

⁵¹ კედი ს., საქართველოს პარლამენტის საკონსტიტუციო კომისიის სხდომის ჟურნალი, 1919 წლის 28 თებერვალი, სეა, ფონდი 1836, საქმე 46, ფურცელი 12.

⁵² იქვე.

§ 8) პარლამენტის მოქმედების ვადა

დასავლური კონსტიტუციონალიზმის ანალიზი ცხადყოფს, რომ პარლამენტების პალატების მოქმედების ვადა განსხვავებული იყო. საკითხს, თუ რამდენი წლით აერჩიათ საქართველოს პარლამენტი, საკონსტიტუციო კომისიისათვის დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა. კომისიამ თავიდანვე უპირატესობა 2 წელს მიანიჭა და ეს განსაზღვრულია კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის 1-ლ პუნქტში.⁵³ „*სახალხო საბჭო აირჩევა 2 წლის ვადით*“ – ნათქვამია სოციალ-რევოლუციონერთა პროექტშიც.⁵⁴ ჩეხოსლოვაკიაში საკანონმდებლო ხელისუფლების მოქმედების ყველაზე გრძელი ვადა იყო დაწესებული. სეიმის საპარლამენტო უფლებამოსილება განისაზღვრა 6 წლით (მუხლი მე-11)⁵⁵, ხოლო სენატი აირჩეოდა 8 წლით (მუხლი 16)⁵⁶. პარლამენტის მოქმედების ამგვარი კონსტიტუციური პრაქტიკა თავიდანვე მიუღებელი იყო კომისიისათვის. ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის ქართული თარგმანის წინასიტყვაობაში ვკითხულობთ: „*ჩეხოსლოვაკიაში ორპალატიანი სისტემაა. მხოლოდ თავიდანვე თვალში გვხვდება მეტად გრძელვადიანი პარლამენტი: სეიმი ექვს წლიანია, სენატი რვა წლიანი. სენატი სეიმთან შედარებით სულ მცირე უფლებით არის აღჭურვილი. ძნელი წარმოსადგენია რა მოსაზრებით ხელმძღვანელობდა ჩეხოსლოვაკიის დემოკრატია და მისი სახალხო კრება, რომელშიაც უმეტესობა სოციალისტურია, როცა ასეთ გრძელვადიან საკანონმდებლო წარმომადგენლობას ქმნიდა.*“⁵⁷ იგივე სხვაობა გვხვდება ბელგიის კონსტიტუციურ პრა-

⁵³ საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 თავი “პარლამენტი,” სანიმუშო პროექტი, სეა, ფონდი 1836, აღწ, 1, საქმე 420, 112-115.

⁵⁴ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი წარდგენილი დამფუძნებელ კრებაში სოციალ-რევოლუციონერთა მიერ, სეა, ფონდი 1833, საქმე 728, ფურცელი 97.

⁵⁵ La Constitution de la Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, 25.

⁵⁶ იქვე.

⁵⁷ ჩეხოსლოვაკიის 1920 წლის 29 თებერვლის კონსტიტუცია (ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, პ., საყვარელიძის წინასიტყვაობით, 1920, თბ., 5-6.

ქტიკაში 1921 წლამდე, სანამ ძირითად კანონში ცვლილებები არ შევიდა. იქ ზედა პალატის ანუ სენატის წევრები აირჩეოდა 8 წლის ვადით.⁵⁸ 1921 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონით, სენატის ვადა განახევრდა და გახდა 4 წელი.⁵⁹ წარმომადგენელთა პალატის დეპუტატები აირჩეოდნენ 4 წლით (მუხლი 51).⁶⁰ 1921 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციურ ცვლილებებამდე დეპუტატთა პალატის განახლება შეიძლებოდა ყოველ 2 წელიწადში,⁶¹ ცვლილებების შემდეგ კი ყოველ 4 წელიწადში.⁶² გერმანიაში რაიხსტაგის უფლებამოსილება განისაზღვრებოდა 4 წლით (მუხლი 23).⁶³ საფრანგეთში ზედა პალატის, სენატის უფლებამოსილება იყო, ასევე 4 წელი, ხოლო დეპუტატთა პალატა აირჩეოდა 9 წლით.⁶⁴

როდესაც საქართველოს საკონსტიტუციო კომისია პარლამენტის მოქმედების ვადაზე მსჯელობდა და ამ დებულებას ამუშავებდა, ძირითადად მხედველობაში ჰქონდა შვეიცარიის კონსტიტუციური პრაქტიკა, რომლის თანახმად, ნაციონალური საბჭო აირჩეოდა 3 წლის ვადით (შვეიცარიის კონსტიტუციის 76-ე მუხლი).⁶⁵ საქართველოს კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტში დადასტურებულ ორწლიან ვადას კომისიაში გამოუჩნდა, როგორც მომხრეები, ისე მოწინააღმდეგეები. მომხრეების აზრით, პარლამენტის ხშირი არჩევნები ხალხს განუმტკიცებდა იმის რწმენას, რომ სახელმწიფო მმართველობა მათ ხელთ იყო, რომ დემოკრატიულ საზოგადოებაში მათი ხმა და აზრი გადამწყვეტს წარმოადგენდა. პროექტის ერთ-ერთი

⁵⁸ საქარელი ნ., სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, 19.

⁵⁹ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года (Конституции буржуазных Стран, Т. 2) М., 1936, 481.

⁶⁰ იქვე, 480.

⁶¹ საქარელი ნ., სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, 19.

⁶² Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года (Конституции буржуазных Стран, Т. 2,) М., 1936, 480;

⁶³ Fassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919, Leipzig, 1919, 10.

⁶⁴ საქარელი ნ., სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, 10-11.

⁶⁵ Швейцарская федеральная Конституция, М; 1917, G21.

ავტორი ნათაძე ორწლიან ვადას იცავდა სხდომებზე, იგი მიუთითებდა: “*შე წინააღმდეგი ვარ ვადა გადიდდეს. მართალია გერმანიის პარლამენტი ოთხწლიანია, ისიც მართალია, რომ შვეიცარიაში 3 წლით ირჩევა პარლამენტი, მაგრამ ისეთი სახელმწიფოც არის, სადაც ორწლიანი პარლამენტი. ხშირი არჩევნები ხალხს არ დაღლის და ვერ გამოიწვევს მის გულგრილობას. სწორედ ეს ხშირი არჩევნები აჩვენებს ხალხს რომ მმართველობა მის ხელშია და ის არის ბატონ-პატრონი ქვეყნისა. არჩევნები არის ერთადერთი საშუალება ხალხის უზენაესობის გამოხატულებისა, ეს დღეს თუ არ აქვს ხალხს შეგნებული, ხვალ შეიგნებს. ამიტომ მე მომხრე ვარ დარჩეს ორი წელი.*”⁶⁶ სამწლიან ვადას კატეგორიულად ეთანხმებოდნენ სოციალ-დემოკრატები, ვინაიდან, მათი აზრით, ხშირი არჩევნები გამოიწვევდა ხალხის გულგრილობას და ინდიფერენტიზმს, ასევე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხარჯებს, გარდა ამისა, პარლამენტი ორ წელში ვერაფერს მოასწრებდა. პროექტის ერთ-ერთი ავტორი ჯაფარიძე ამის შესახებ მიუთითებდა: “*მოკლედ მიმაჩნია ორი წლის ვადა პარლამენტისათვის, პარლამენტი ვერც კი მოასწრებს რაიმე მისცეს ხალხს, აგრძნობინოს მას ხალხისთვის სასარგებლო საქმიანობა და იგი უნდა დაიშალოს. ამასთანავე ჩვენში მრავალი არჩევნები ხდება სხვადასხვა დაწესებულებებში და ჩვენი ხალხი გამუდმებულ არჩევნებში იქნება ჩარეული – ეს გარემოება ხალხს დაღალავს და თავის მხრივ ეს გამოიწვევს ხალხის გულგრილობას არჩევნებისადმი. უნდა გავითავლისწინოთ აგრეთვე ის დიდი ხარჯები, რომელსაც არჩევნები იწვევს, ამ მოსაზრებათა გამო საჭიროდ მიმაჩნია პარლამენტი ირჩეოდეს 3 წლის ვადით.*”⁶⁷ საკონსტიტუციო კომისიის თეზისებში განმარტე-

⁶⁶ ნათაძე ლ., დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წლის 17 აპრილის სხდომა, “პარლამენტი და აღმასრულებელი ხელისუფლება,” სეა, ფონდი 1833, საქმე 180, ფურცელი 216.

⁶⁷ ჯაფარიძე ს., დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წლის 14 აპრილის სხდომა, “პარლამენტი და აღმასრულებელი ხელისუფლება,” სეა, ფონდი 1833, საქმე 181, 200, ჯაფარიძე იგივე აზრს იმეორებ-

ბულია, რომ გრძელვადიანი პარლამენტები იშვიათად აღწევენ ნორმალურ დასასრულს.⁶⁸ საკონსტიტუციო კომისიამ ამ საკითხზე ორჯერ მიიღო გადაწყვეტილება და ორჯერვე მხარი დაუჭირა პარლამენტის სამწლიან ფუნქციონირებას.⁶⁹ დამფუძნებელი კრების მიერ გამოქვეყნებული ვარიანტის 52-ე მუხლში დადასტურდა, რომ “პარლამენტი აირჩევა სამი წლის კადით.”⁷⁰ პროექტის ეს დებულება უცვლელად აისახა კონსტიტუციის დამტკიცებული ვარიანტის 46-ე მუხლში.⁷¹ შეიძლება ითქვას, რომ ქართველმა კონსტიტუციონალისტებმა პარლამენტის მოქმედების ვადის განსაზღვრის დროს შვეიცარიის კონსტიტუციის მაგალითი აიღეს. პირველ რესპუბლიკაში პარლამენტის მოქმედების განსაზღვრული ვადის პრაქტიკა ფაქტობრივად არ არსებობდა. ეროვნული საბჭო იყო “დროებითი პარლამენტი,” რომლის მოქმედების ვადა არ იყო დადგენილი. ამის შესახებ საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტის მე-7 პუნქტი ამბობს: “დამფუძნებელი კრების შეკრებამდე მთელი საქართველოს მართვა-გამგეობის საქმეს უძღვება ეროვნული საბჭო, რომელიც

და კომისიის 1920 წლის 17 აპრილის სხდომაზე: “საზოგადო პრაქტიკამ დაგვანახა, რომ მოკლე ვადა დიდ ზიანს აყენებს საქმის ნაყოფიერებას, ამიტომ ჩვენი პარლამენტი, როგორც შვეიცარიისა, უნდა ირჩეოდეს 3 წლის ვადით (სეა, ფონდი 1833, საქმე 180, 216), იმავე სხდომაზე დეპუტატი გელეიშვილი იზიარებდა სოციალ-დემოკრატების აზრს: “პარლამენტი ვერაფრის გაკეთებას მოასწრებს და იქვე ახალი არჩევნები უნდა მოხდეს, ამასთანავე მილიონები იხარჯება ამ არჩევნებისათვის, თუ ვისმე ეშინია, რომ დემოკრატიულ პრინციპებს ვღალატობთ, ეს გაუგებრობაა. 3 წელიწადი პარლამენტისთვის სრულიად არაა გრძელი ვადა” (იქვე).

⁶⁸ დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის თეზისები, პარლამენტი, სეა, ფონდი 1833, საქმე 182.

⁶⁹ პირველად, საქართველოს პარლამენტის საკონსტიტუციო კომისიის 1919 წლის 28 თებერვლის სხდომაზე (სეა, ფონდი 1836, აღწ. 1, საქმე 46, 12), ხოლო მეორედ, დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წლის 17 აპრილის სხდომაზე (სეა, ფონდი 1833, საქმე 180, 216).

⁷⁰ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, მიღებული დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, თბ., 1920, 18.

⁷¹ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921, 15.

შეესებული იქნება ეროვნულ უმცირესობათა წარმომადგენლებით, და დროებითი მთავრობა, რომელიც პასუხისმგებელია საბჭოს წინაშე.”⁷² არც დამფუძნებელი კრების უფლებამოსილების ვადა ყოფილა განსაზღვრული. 149-ე მუხლის თანახმად, “პირველი პარლამენტის შეკრებამდე მის მაგივრობას გასწევს დამფუძნებელი კრება.”⁷³ ძირითადი კანონის პროექტის ავტორებს მიაჩნდათ, რომ ხელისუფლების ნებისმიერი შტოსათვის გრძელვადიანი მოქმედებისა და უფლებამოსილების მინიჭება გამოიწვევდა, მისი, როგორც დესპოტური ხელისუფლების ჩამოყალიბებას. ამგვარი დოქტრინა, ჯერ კიდევ, დასავლეთ ევროპის კონსტიტუციონალიზმში წარმოიშვა იმის შიშით, რომ გრძელვადიანი ხელისუფალი მოახდენდა ძალაუფლების უზურპირებას. სწორედ ამის თავიდან აცილების მიზნით კონსტიტუციის პროექტის ავტორებმა მთავრობის თავმჯდომარის არჩევის შესაძლებლობა განსაზღვრეს მხოლოდ ერთი წლით, ისიც, ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ.

§ დ) პარლამენტის ფუნქციონირება რაოდენობა

ალბათ კონსტიტუციის პროექტის ნაჩქარევ დამტკიცებას უნდა მივაწეროთ ის ფაქტი, რომ ძირითადი კანონი არ განამტკიცებს პარლამენტის წევრთა რაოდენობას. ამ მხრივ საქართველოს პირველი კონსტიტუცია ერთ-ერთი იშვიათი გამონაკლისია, თუმცა მმართველობის კონსტიტუციურ ფორმაზე პარლამენტართა რაოდენობა გავლენას არსებითად ვერ ახდენს. საინტერესოა, თუ რატომ თქვეს უარი პროექტის ავტორებმა კონსტიტუციაში პარლამენტართა რაოდენობის განსაზღვრაზე?

⁷² საქართველოს დამოუკიდებლობის 1918 წლის 26 მაისის აქტი, საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი მიღებული დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, ტფ., 1920 წლის მაისი, 6.

⁷³ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921, 40.

ა) კარლამენტის წევრთა რაოდენობა მსოფლიო კონსტიტუციებში

პარლამენტის წევრთა რაოდენობის მიხედვით, მსოფლიო კონსტიტუციები შეიძლება დავეყოს რამდენიმე ნაწილად:

1. კონსტიტუციები, რომლებიც საკანონმდებლო ორგანოს მხოლოდ ერთ-ერთი პალატის წევრთა რაოდენობას განსაზღვრავს. მაგალითად, დანიის 1866 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, რიგსტაგის ზედა პალატაში (სანსტინგი) აირჩეოდა 66 დეპუტატი, ხოლო ქვედა პალატის წევრების შემადგენლობის განსაზღვრა დამოკიდებული იყო მოსახლეობის ტერიტორიულ რაოდენობაზე.⁷⁴ ესპანეთის 1876 წლის კონსტიტუციით, კორტესების ზედა პალატა, სენატი აერთიანებდა 400 წევრს, ხოლო ქვედა პალატის რაოდენობა არ იყო დადგენილი.⁷⁵

2. კონსტიტუციები, რომლებშიც საერთოდ არაა ნათქვამი პარლამენტართა რაოდენობაზე. ასეთ კონსტიტუციათა რიგს განეკუთვნება სერბეთის (1889 წლის)⁷⁶, რუმინეთის (1866 წლის)⁷⁷, არგენტინის (1860 წლის)⁷⁸, ბრაზილიის (1891 წლის)⁷⁹, მექსიკის (1857

⁷⁴ საქარელი ნ., სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, 1920 წელი, თბ., საქართველოს დამფუძნებელი კრების საპროპაგანდო კომისიის გამოცემა, 33, დანიის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, მისსივე, გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 15 აგვისტო.

⁷⁵ ესპანეთის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 22 ივლისი.

⁷⁶ სერბეთის 1888 წლის კონსტიტუცია, მე-5 თავი, ხელმისაწვდომია:

პტტპ://სრ.წიკისოურცე.ორგ/სრ.

⁷⁷ რუმინეთის 1866 წლის კონსტიტუცია, ხელმისაწვდომია: http://ro.wikisource.org/wiki/Constitu%C8%9Bia_Rom%C3%A2niei_%281866%29.

⁷⁸ არგენტინის 1853 წლის კონსტიტუცია, Titel 1: Bundes-Regierung; ხელმისაწვდომია: <http://www.verfassungen.net/ar/index.htm>.

⁷⁹ ბრაზილიის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 24 აგვისტო, ბრაზილიის 1891 წლის კონსტიტუცია, ხელმისაწვდომია: <http://pdpa.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/brazil1891.html>.

წლის),⁸⁰ იაპონიისა (1889 წლის)⁸¹ და ავსტრალიის (1901 წლის)⁸² კონსტიტუციები, მათ შორის ავსტრიის კონსტიტუციის პროექტი⁸³, რომელიც იმ პერიოდში დამუშავების პროცესში იყო.

3. კონსტიტუციები, რომლებიც ამკვიდრებდნენ მხოლოდ ერთ-პალატიან პარლამენტებს. მაგალითად, საბერძნეთის 1864 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, ერთპალატიან პარლამენტში წარმოდგენილი იყო 150 დეპუტატი,⁸⁴ ხოლო ბულგარეთის 1879 წლის ძირითადი კანონით, ერთპალატიან სახალხო კრებაში პარლამენტის წევრთა რაოდენობა მოსახლეობის მიხედვით განისაზღვრებოდა.⁸⁵

4. კონსტიტუციები, რომლებიც ადგენენ როგორც ზედა, ისე ქვედა პალატის წევრთა რაოდენობას. მაგალითად, პოლანდიის 1888 წლის კონსტიტუციის თანახმად, ქვედა პალატაში ირჩევდნენ 100 დეპუტატს, ხოლო ზედაში 50 წევრს.⁸⁶ შვეციაში, 1809 წლის კონსტიტუციით, რიგსტაგის ქვედა პალატაში წარმოდგენილი იყო

⁸⁰ მექსიკის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 15 ოქტომბერი, მექსიკის 1857 წლის კონსტიტუცია, ხელმისაწვდომია: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

⁸¹ საქარელი ნ., სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, 1920, თბ., საქართველოს დამფუძნებელი კრების საპროპაგანდო კომისიის გამოცემა, 13.

⁸² ავსტრალიის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 22 ოქტომბერი).

⁸³ ავსტრიის 1920 წლის 1 ოქტომბრის კონსტიტუცია ცვლილებებითა და დამატებებით, ხელმისაწვდომია: <http://www.verfassungen.de/at/oesterreich20.htm>.

⁸⁴ საბერძნეთის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, გაზეთი “ერთობა, 1920 წელი, 18 აგვისტო.

⁸⁵ ბულგარეთის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, გაზეთი “ერთობა,” 1920 წელი, 8 სექტემბერი.

⁸⁶ საქარელი ნ., სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, 1920, თბ., საქართველოს დამფუძნებელი კრების საპროპაგანდო კომისიის გამოცემა, 21-22, მისივე პოლანდიის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, 1920, გაზეთი “ერთობა,” 21 ივლისი.

230 დეპუტატი, ხოლო ზედაში 150.⁸⁷ კანადის 1867 წლის ძირითადი კანონით, განსაზღვრული იყო პარლამენტის პალატების რაოდენობა.⁸⁸

5. კონსტიტუციები, რომლებიც მიუთითებდნენ პარლამენტის პალატის წევრთა განსაზღვრულ რაოდენობაზე. ასეთ კონსტიტუციათა რიგებს განეკუთვნება იტალიის 1848 წლის კონსტიტუცია.⁸⁹ არც ბელგიის 1831 წლის კონსტიტუციით იყო განსაზღვრული პარლამენტის პალატების – წარმომადგენელთა პალატის და სენატის წევრთა რაოდენობა. ძირითადი კანონის 49-ე მუხლი მიუთითებს, რომ „კანონი არჩევნების შესახებ ადგენს დეპუტატების რიცხვს მოსახლეობის რაოდენობასთან შეფარდებით. ეს რიცხვი არ უნდა აღემატებოდეს პროპორციას 1 დეპუტატი – 40 000 მოსახლეზე. ის განსაზღვრავს თანაბარ პირობებს, რომელიც საჭიროა ამომრჩეველთათვის არჩევნების სამართლიანი მსვლელობისა და მიმდინარეობისათვის.“⁹⁰ კონსტიტუციის 53-ე მუხლის მიხედვით, რომელიც მთლიანად შეცვლილია 1921 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონით, სენატი შედგებოდა იმ წევრებისაგან, რომლებიც აირჩიოდნენ ყოველი პროვინციის მოსახლეობის თანაფარდობით⁹¹ და, ასევე, ადგილობრივი (პროვინციული) საბჭოების მიერ არჩეული წევრებისაგან. 200 000 მოსახლეზე ირჩევდნენ 1 დეპუტატს (53-ე მუხლის მე-2 ქვეპუნქტი).⁹² 1893 წლის კონსტიტუციური შესწორებით, ბელგიის კონსტიტუციის 54-ე მუხლის ძალით, სენატორების რაოდენობა წარმომადგენლობითი პალატის

⁸⁷ შვეციის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, გაზეთი „ეროთბა,” 1920 წელი, 8 აგვისტო.

⁸⁸ კანადის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, გაზეთი „ეროთბა,” 1920 წელი, 22 ოქტომბერი.

⁸⁹ იტალიის სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, გაზეთი „ეროთბა,” 1920 წელი, 15 ივლისი.

⁹⁰ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года (Конституции буржуазных Стран, Т. 2,) М., 1936, 480.

⁹¹ იქვე, 480.

⁹² იქვე, 481.

წევრების ნახევარს შეადგენდა.⁹³ გერმანულ მოდელში რაიხსტაგის შემადგენლობა განსაზღვრული არაა. კონსტიტუციის მე-20 მუხლი მიუთითებს, რომ „რაიხსტაგი შესდგება გერმანიის ხალხის მიერ არჩეული დეპუტატებისაგან.“⁹⁴ გერმანიის შემადგენელი წევრ-სახელმწიფოების საკანონმდებლო და მართვა-გამგეობის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანო – რეიხსრატში სადეპუტატო მანდატები განაწილებული იყო წევრი-სახელმწიფოების მოსახლეობის რაოდენობის პროპორციულად. კონსტიტუციის 65-ე მუხლის თანახმად, ერთ მილიონ მცხოვრებელზე ყოველ სახელმწიფოს ჰქონდა ერთი ხმა.⁹⁵ გერმანული მოდელისაგან განსხვავებით, პალატების რაოდენობა ზუსტად იყო განსაზღვრული ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციაში. კონსტიტუციის მე-8 მუხლი ამბობს, რომ დეპუტატთა სეიმში, ანუ ქვედა პალატაში 300 წევრი აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული კენჭისყრის საფუძველზე,⁹⁶ ხოლო სენატში, იგივე საარჩევნო პრინციპების დაცვით, ირჩევდნენ 150 წევრს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის შესაბამისად.⁹⁷ სენატის ორგანიზაციის შესახებ საფრანგეთის 1875 წლის 24 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის 1-ლი მუხლი ადგენს სენატორთა რაოდენობას. სენატის 300 წევრს ირჩევდა დეპარტამენტები და კოლონიები.⁹⁸ ხოლო დეპუტატთა პალატის არჩევნების პროცესს ცალკე ორგანული კანონი არეგულირებდა, რომელიც მიღებული იყო 1875 წლის 30 ნოემბერს. კანონის მე-14 მუხლის მიხედვით, დეპუტატთა

⁹³ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года (Конституции буржуазных Стран, Т. 2,) М., 1936, 480.

⁹⁴ Fassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919. Leipzig. 1919, 10.

⁹⁵ იქვე, 19.

⁹⁶ La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, 24.

⁹⁷ იქვე, 25.

⁹⁸ Конституционный закон обь организации сената 1875 г. Съ изменениями, сделанными въ немъ 9 декабря 1884 г. Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, перевод и предисловие С. Г. Лозинского, издание газеты „киевские отклики.” Киевъ; Первая Киевская Артель Печатного Дела, 1905, 31;

პალატაში ყოველი ადმინისტრაციული ოლქი ირჩევდა მხოლოდ ერთ დეპუტატს,⁹⁹ იმავე მუხლით, ოლქებს, რომელთა მოსახლეობის რაოდენობა 100 000 აჭარბებდა, უფლება ჰქონდათ ერთზე მეტი დეპუტატი აერჩიათ პალატაში.¹⁰⁰ მსოფლიო საპარლამენტო კონსტიტუციონალიზმის მცირედი დაკვირვება-ანალიზი ცხადყოფს, რომ კონსტიტუციები პარლამენტის წევრთა სხვადასხვა რაოდენობას განსაზღვრავდა, რაც დამოკიდებული იყო, ერთი მხრივ, კონკრეტული ქვეყნის მოსახლეობის სიდიდე-სიმცირეზე და, მეორე მხრივ, ქვეყნის ტერიტორიულ-ადმინისტრაციულ მოწყობაზე. დასავლეთში დამკვიდრებულ ამ კონსტიტუციურ წესს არ შეიძლება გავლენა არ მოეხდინა საქართველოს კონსტიტუციის პროექტზე.

ბ) პარლამენტის წევრთა რაოდენობის განსაზღვრა პროექტში და კონცეპტუალური ხედვა ამ საკითხზე

საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის სანიმუშო პროექტის 1-ლ პუნქტში გათვალისწინებული იყო 120 დეპუტატი.¹⁰¹ ამ პუნქტის წყაროდ ავტორს მითითებული აქვს შვეიცარიის 1874 წლის კონსტიტუციის 72-ე-76-ე მუხლები, თუმცა, როდესაც ეს პუნქტები შევადარეთ ერთმანეთს, შვეიცარიის ძირითად კანონში საერთოდ არაა კონკრეტული რიცხვი მითითებული პარლამენტართა რაოდენ-

ობისა.¹⁰² საკონსტიტუციო კომისიის სანიმუშო პროექტის (პარლამენტი) 1-ლი ქვეპუნქტი წინააღმდეგობაში მოდის ამავე პროექტის მე-2 ქვეპუნქტთან, რომლის მიხედვით „პარლამენტის წევრთა ასარჩევად რესპუბლიკა დაიყოფა საარჩევნო ოლქებად, თანახმად საარჩევნო კანონისა. თითოეულ ოლქს მიეკუთვნოს განსაზღვრული რიცხვი დეპუტატებისა მცხოვრებთა რაოდენობის მიხედვით.“¹⁰³ თუ ამ პუნქტის საფუძველზე დეპუტატების რაოდენობა ცალკეული ოლქების მოსახლეობის რაოდენობის პროპორციაზე იქნებოდა დამოკიდებული, მაშინ კონსტიტუციაში კონკრეტულად 120 დეპუტატის განსაზღვრა იქნებოდა გაუმართლებელი, იქიდან გამომდინარე, რომ პროექტში საუბარი არა არის თუ რამდენ ოლქად დაიყოფოდა რესპუბლიკა და რამდენი უნდა ყოფილიყო თითოეული ოლქის მოსახლეობის რაოდენობა. სანიმუშო პროექტის მე-2 პუნქტის წყაროდ მითითებულია შვეიცარიის 1874 წლის კონსტიტუცია, თუმცა აქ, 72-ე მუხლში, განმტკიცებულია კონკრეტულად, რომ შვეიცარიის პარლამენტის ერის სათათბირო პალატაში საარჩევნო ოლქს, რომლის მოსახლეობა შეადგენდა 20 000 მცხოვრებს, თითო წარმომადგენელი ჰყავდა.¹⁰⁴ უკვე 1920 წელს საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ გამოცემულ პროექტში რიცხვი „120“ ამოღებულია¹⁰⁵ და მისი 53-ე მუხლი ზოგადი პრინციპებით შემოიფარგლება: „პარლამენტის წევრთა ასარჩევად რესპუბლიკა დაყოფილია საარჩევნო ოლქებად თანახმად კანონისა. თითოეულ ოლქს უნდა მიეკუთვნოს განსაზღვრული რიცხვი დეპუტატებისა,

¹⁰² Швейцарская Федеральная Конституция, М. 1917, 20-21.

¹⁰³ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი, თავი მე-4, პარლამენტი, შედგენილი იუსტიციის მინისტრის რაჟდენ არსენიძის მიერ, სეა, ფონდი 1836, აღწ, 1, საქმე 420, 112-115.

¹⁰⁴ Швейцарская Федеральная Конституция, М. 1917, 20-21.

¹⁰⁵ სდკ-ში სრ ფრაქციის მიერ წარმოდგენილი კონსტიტუციის პროექტის 26-27 მუხლების მიხედვით, რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანო – სახალხო საბჭო შესდგება 100 დეპუტატისაგან (მუხლი 26), სახალხო საბჭოს წევრთა ასარჩევად რესპუბლიკა დაყოფილია საარჩევნო ოლქებად (მუხლი 27). სეა, ფონდი 1833, საქმე 728, 97.

⁹⁹ Органический закон о выборах депутатов 30 ноября 1875 года. Съ изменениями, Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, перевод и предисловие С. Г. Лозинского, издание газеты «Киевские отклики.» Киев; Первая Киевская Артель Печатного Дела, 1905, 42.

¹⁰⁰ იქვე.

¹⁰¹ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი, თავი მე-4, პარლამენტი, შედგენილი იუსტიციის მინისტრის რაჟდენ არსენიძის მიერ, სეა, ფონდი 1836, აღწ, 1, საქმე 420, 112-115.

მცხოვრებთა რაოდენობისაშემო. არჩევნების დანარჩენ წესრიგს განსაზღვრავს საარჩევნო კანონი.¹⁰⁶

საკანონმდებლო ორგანოს შემადგენლობის რაოდენობის საკითხზე აზრთა სხვადასხვაობა შეიმჩნეოდა პროექტზე მუშაობის დროს. კომისიაში იყვნენ დეპუტატთა რაოდენობის შემცირების მომხრეები. გიორგი ნანეიშვილი თვლიდა, რომ პარლამენტის ბევრი წევრის შენახვა საქართველოს გაუჭირდებოდა: „პრაქტიკულად ამდენი კაცი საჭირო არ იქნება, რადგანაც ჩვენი ქვეყანა პატარაა.“¹⁰⁷ კომისიამ კამათის შემდეგ დებულებაში 120 კანდიდატი განსაზღვრა. იმავე სხდომაზე კომისიას საქართველოს რესპუბლიკის საარჩევნო ოქლებად დაყოფის საკითხზეც უნდა ემსჯელა, მაგრამ, რატომღაც, კომისიის გადაწყვეტილებით, ეს საკითხი დღის წესრიგიდან მოიხსნა.¹⁰⁸ 1920 წელს ამ საკითხს კომისია ისევ დაუბრუნდა. პროექტის ავტორი რაჟდენ არსენიძე თვლიდა, რომ მომავალში რესპუბლიკის ტერიტორიის გაფართოება გამოიწვევდა ამ რაოდენობის გაზრდას და შესაბამისად უარყოფდა კონკრეტული რიცხვის კონსტიტუციაში დადასტურებას. ამის საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიყვანოთ მის მიერ 14 აპრილს გაკეთებული განცხადება: „ჩვენი ფიქრით პარლამენტის დეპუტატთა რიცხვის ერთხელ და სამუდამოდ განსაზღვრა კონსტიტუციაში დიდი შეცდომა იქნებოდა: პირდაპირ გაუგებრად უნდა ჩაითვალოს ის გარემოება, რომ ამ მუხლში ასეთ განსაზღვრას აქვს ადგილი. თუ გავითვალისწინებთ მომავალში რესპუბლიკის ტერიტორიის მოსალოდნელ გაფართოებას, რაც გამოიწვევს დეპუტატთა რიცხვის გადიდებას, ან მრავალ სხვა მიზეზს, რომელთაც შეუძლიათ ასეთი თუ ისეთი გავლენა მოახდინონ და შეცვალონ ეს რიცხვი, ჩვენ უყოყმანოდ უნდა უარვყოთ ამ რიცხვის განსაზღვრა და მისი უცვლელ-

¹⁰⁶ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი მიღებული დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, ტფილისი, 1920 წ. მაისი, 18.

¹⁰⁷ საქართველოს პარლამენტის საკონსტიტუციო კომისიის სხდომის ჟურნალი, 1919 წლის 28 თებერვალი, სეა; ფონდი 1836, აღწ, 1, საქმე 46, 12.

¹⁰⁸ იქვე, 13.

ბის სამუდამო დადასტურება.“¹⁰⁹ იმავე სხდომაზე კომისიამ მიიღო დადგენილება, სადაც ნათქვამი იყო: „არ იქნეს განსაზღვრული დეპუტატთა რიცხვი და ციფრი „120“ ამოიშალოს.“¹¹⁰ ეს დადგენილება აისახა კომისიის 1920 წელს გამოცემულ პროექტში, სადაც კონკრეტული რაოდენობა დეპუტატებისა არ გვხვდება.¹¹¹ პირველ კონსტიტუციაში პარლამენტის წევრთა არც რაოდენობაა დაფიქსირებული და არც რესპუბლიკის დაყოფა გათვალისწინებული საარჩევნო ოლქებად მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით, რაც, ჩვენი აზრით, გამოწვეული იყო, ალბათ, კონსტიტუციის პროექტის ნაჩქარავი დამტკიცებით. ამ საკითხს კონსტიტუცია ღიად ტოვებს. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ამ საკითხში კონსტიტუციამდე ჰქონდა საკანონმდებლო გამოცდილება. საქართველოს ეროვნული საბჭოს 1918 წლის 22 ნოემბრის „დამფუძნებელი კრების არჩევნების“ დებულების მე-2 პუნქტის მიხედვით „დამფუძნებელი კრების წევრთა რიცხვი უნდა იყოს 130. არჩევნებზე ხმის მისაცემად რესპუბლიკა დაყოფა საარჩევნო უბნებად.“¹¹²

შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუციის პროექტის ავტორები, ქვეყნის მომავალი ადმინისტრაციული მოწყობიდან გამომდინარე, მსჯელონდნენ და იმედებს სახელმწიფოს ტერიტორიის გაფართოებაზე ან მოსახლეობის ზრდაზე ამყარებდნენ, რაც გამოიწვევდა დეპუტატთა რიცხვის გაზრდას მომავალში. სწორედ ეს იყო ერთ-ერთი მიზეზი იმისა, რომ კომისიამ უარყო კონსტიტუციის პროექტში დეპუტატების რაოდენობის საკანონმდებლო განმტკიცება. მაგრამ, ჩვენი აზრით, კონსტიტუციას მაინც უნდა დაე-

¹⁰⁹ სდკ-ს საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წლის 14 აპრილის სხდომა, პარლამენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების გადასინჯვა, სეა, ფონდი 1833, საქმე 181, 200.

¹¹⁰ იქვე.

¹¹¹ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი მიღებული დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, ტფილისი, 1920 წ. მაისი, 18.

¹¹² სეს 1918 წლის 22 ნოემბრის დებულება „დამფუძნებელი კრების არჩევნების“ შესახებ, იხ. სდრსაკ (1918-1921), 1990, 84.

ტოვებინა რესპუბლიკის დაყოფა საარჩევნო ოლქებად მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით, ვინაიდან, ვფიქრობთ, ამით საშუალება არ მიეცემოდათ პოლიტიკურ პარტიებს ან წამყვან პოლიტიკურ ძალებს თვითნებურად შეემცირებინათ ან გაზარდათ პარლამენტის წევრთა რაოდენობა თავიანთი ინტერესებიდან გამომდინარე. გარდა ამისა, პირველმა კონსტიტუციამ დაამკვიდრა წმინდა პარტიული არჩევნები, პროპორციული სისტემა, რაც გულისხმობს იმას, რომ მოსახლეობა პარლამენტში აირჩევა დეპუტატებს მხოლოდ პარტიული სიების მიხედვით. მსგავსი მოდელი არც ერთ ევროპულ კონსტიტუციებში არ გვხვდება, ყველა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულს უფლება ჰქონდა თავისი წარმომადგენელი აერჩია საკანონმდებლო ორგანოში (მაგალითად, შვეიცარია, ბელგია, საფრანგეთი, გერმანია, ჩეხოსლოვაკია და სხვა). კომისიაში პირდაპირ მოითხოვდნენ, რომ მოსახლეობას თავისი უშუალო წარმომადგენელი ჰყოლოდა პარლამენტში. ამ სისტემას იცავდა კომისიის თავმჯდომარე რაჟდენ არსენიძე. იგი აღნიშნავდა: „მრავალგვარობის დროს შემდეგი უპირატესობანი იქნება: კანდიდატებად დაასახელებენ ადგილობრივ ცნობილ ხალხს, გაადვილდება პროპაგანდის გაწევა, არჩევნებიც, ამომრჩეველი დაახლოებულია ამომრჩეულთან, პატარა საარჩევნო ერთეულებისათვის უფრო ადვილია საარჩევნო საქმის წარმოება. წმინდა პარტიული არჩევნები არ ივარგებს, სხვადასხვა კუთხეს თავისი წარმომადგენელი ეყოლება, - პროპორციულიც იქნება ეს წარმომადგენლობა. ამით ბევრი უხერხულობა აგვცდება და მეტი კავშირიც ექნება განაპირა მხარეებს ცენტრთან. ასეთი წესი უმჯობესია სახელმწიფო ინტერესებისათვის.“¹¹³

საქართველოს პირველი კონსტიტუცია პირველ რესპუბლიკაში

¹¹³ საქართველოს პარლამენტის საკონსტიტუციო კომისიის სხდომის ჟურნალი, 1919 წ. 28 თებერვალი, განიხილეს დებულება “პარლამენტი,” სეა, ფონდი 1836, აღწ. 1, საქმე 46, 15.

მიღებული პრინციპის ერთგული დარჩა. დამფუძნებელი კრების არჩევნების შესახებ დებულების მე-2 პუნქტის ძალით, დამფუძნებელი კრების არჩევნებისათვის იქმნება ერთი საარჩევნო ოლქი.¹¹⁴

§ 4. თავისუფალი სადეპუტატო მანდატი

სახელმწიფოს საარჩევნო ოლქებად დაყოფა პირდაპირ უკავშირდება პარლამენტის წევრის სადეპუტატო მანდატს. საქართველოს პირველი კონსტიტუცია ერთ-ერთი გამონაკლისი იყო ევროპის კონტინენტზე, რომელიც არ განამტკიცებდა დეპუტატის თავისუფალ მანდატს. თუმცა საკონსტიტუციო კომისიას თავიდანვე ჰქონდა სურვილი თავისუფალი მანდატი კონსტიტუციაში განესაზღვრა. სანიმუშო პროექტის მე-3 პუნქტში ვკითხულობთ: “პარლამენტის წევრები წარმომადგენენ მთელს ერს და არა ცალკე პროვინციას, რომელმაც ისინი აირჩია.”¹¹⁵ ამ დებულების შემუშავების დროს კომისია ბელგიის 1831 წლის კონსტიტუციის 32-ე მუხლით ხელმძღვანელობდა, სადაც ნათქვამია: “ორივე პალატის წევრები არიან საერთო ეროვნული წარმომადგენლები პროვინციებისა და მისი დანაყოფებისა, რომლებმაც ისინი წარადგინეს.”¹¹⁶ თავისუფალი მანდატის იდეა საფრანგეთის რევოლუციის შემდეგ აღმოცენდა, მანამდე კი, დეპუტატი წარმომადგენდა საარჩევნო ოლქის ნების ჩვეულებრივ გამომხატველს პარლამენტში, თუმცა შებოჭილი იყო მათი მანდატითა და მითითებებით.¹¹⁷ ვეთანხმებით კონსტიტუციონა-

¹¹⁴ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, სდრსაკ (1918-1921), 84.

¹¹⁵ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი, თავი მე-4, პარლამენტი, შედგენილი იუსტიციის მინისტრის რაჟდენ არსენიძის მიერ, სეა, ფონდი 1836, აღწ. 1, საქმე 420, 112-115.

¹¹⁶ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, Конституции Буржуазных стран, том II, Москва, 1936, 478.

¹¹⁷ იხ. Шацкий Б. Е. Конституция Грузии, глава IV, “Слово,” 1920 г. 24 декабря.

ლისტის ბორის შაცკის მოსაზრებას, რომლის მიხედვით, საფრანგეთის რევოლუციის ისტორიული დამსახურება გამოიხატება იმაში, რომ მან მთელ მსოფლიოში უზრუნველყო სულ სხვა დინების და მიმდინარეობის გამარჯვება, რომლის მიხედვით სახალხო წარმომადგენლები უნდა ყოფილიყვნენ არა მარტო თავიანთი ამომრჩევლების ვიწრო ინტერესების გამომხატველნი, არამედ მთელი ერის, ნაციის წარმომადგენლები. აქედან გამომდინარე, ისინი არ უნდა იყვნენ შებოჭილნი თავიანთი ამომრჩევლების მითითებებით, არამედ მათ უნდა ჰქონდეთ ყველა საჭირობო საკითხზე თავიანთი მოსაზრება და კამათის უფლება.¹¹⁸ პირველი კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების დროს “სახალხო წარმომადგენლობის” იდეას არ დაუკარგავს თავისი აქტუალობა. პროფესორი შაცკი თვლის, რომ ქართული კონსტიტუციის ავტორები ამ საკითხში თავიდანვე ფრანგული იდეების გაელენის ქვეშ მოექცნენ. იგი მიუთითებს: “საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის თვალსაჩინოდ შეიძლება ჩაითვალოს ის გარემოება, რომ იგი ეყრდნობა და ტრიალებს მთლიანად საფრანგეთის დიდი რევოლუციის დროინდელი იდეების ირგვლივ და მხოლოდ ზოგჯერ გადაიხრება იმავე ეპოქის ამერიკული კონსტიტუციონალიზმისაკენ.”¹¹⁹ ზოგჯერ შაცკის შეფასებები კონკრეტულ საკითხებთან დაკავშირებით წინააღმდეგობრივია: იგი პროექტის ავტორთა ცალკეულ იდეებს დრომოჭმულს უწოდებს, მაგრამ, საერთო ჯამში თვლის, რომ კონსტიტუციის პროექტი იყო პროგრესული იდეის ნაყოფი საქართველოში. მაგალითად, იგი თვლის, რომ სახალხო წარმომადგენლობის სფეროში კონსტიტუციის პროექტის ავტორები შორს ვერ წავიდნენ: “საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის ავტორები იდეების ამ სფეროთი თავიანთ გატაცებაში ისე შორს მიდიან, რომ უმცირესად ცდილობენ მხარი

¹¹⁸ შაცკი ბ., რუსეთის კონსტიტუციის პროექტის ერთერთი ავტორი, კონსტიტუციური სამართლის სპეციალისტი და რუსეთის სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრი, პროფესორი, Шацкий Б. Е. Конституция Грузии, глава IV, “Слово,” 1920 г. 24 декабря.

¹¹⁹ იქვე.

აუწყონ სახელმწიფოებრივ-სამართლებრივი აზროვნებისა და პრაქტიკის თანამედროვე, უახლოესი იდეების განვითარებას.”¹²⁰ პროფესორ შაცკის აზრით, საქართველოს კონსტიტუციის პროექტმა ბევრი ძირეული პრინციპი ისესხა ფრანგული რევოლუციიდან. მაგალითად, პარლამენტის არჩევა ორივე სქესის წარმომადგენელთა მიერ 20 წლის ასაკიდან, არჩევნების ძირითადი პრინციპები (საყოველთაოობა, მრავალმხრივობა, პირდაპირობა, პროპორციულობა და ფარულობა) ფრანგული რევოლუციური იდეებით იყო ნაკარნახევი. იგი თვლის, რომ პროექტის იმ მუხლის შემუშავების პროცესში (კონსტიტუციის პროექტის 59-ე მუხლი), რომელიც ერს აღიარებს სუვერენიტეტის მატარებლად, ხოლო პარლამენტს, კონსტიტუციის ფარგლებში, ამ სუვერენიტეტის განმახორციელებელ ორგანოდ, ავტორები საფრანგეთის ბურჟუაზიული რევოლუციის იდეებით სარგებლობდნენ.¹²¹ თუმცა პროფ. შაცკის ამ მოსაზრებას ამჯერად ვერ დავეთანხმებით, ვინაიდან ზემოთ ჩამოთვლილ პრინციპებს მაშინდელი ევროპის თითქმის ყველა კონსტიტუცია აღიარებდა (გარდა მმართველობის ფორმის უცვლელობისა, რომელიც საფრანგეთისა და პორტუგალიის მოდელებში გვხვდება მხოლოდ) და საქართველოს შექმნილ გადმოვლად და ესარგებლა სხვა კონსტიტუციური რეჟიმებიდან ანალოგიური პრინციპები.

სანიმუშო პროექტის მე-3 პუნქტის დებულება უცვლელად აისახა კონსტიტუციის პროექტის 1920 წელს გამოცემული ვარიანტის 54-ე მუხლში, სადაც მითითებულია: “პარლამენტის წევრები წარმომადგენენ მთელს ერს და არა ცალკე ოლქს, რომელმაც ისინი აირჩია.”¹²² მსგავს დებულებას ვხვდებით ჩვენ გერმანულ მოდელ-

¹²⁰ შაცკი ბ., რუსეთის კონსტიტუციის პროექტის ერთერთი ავტორი, კონსტიტუციური სამართლის სპეციალისტი და რუსეთის სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრი, პროფესორი, Шацкий Б. Е. Конституция Грузии, глава IV, “Слово,” 1920 г. 24 декабря.

¹²¹ იქვე.

¹²² საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი მიღებული დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, ტფილისი, 1920 წ. მაისი, 18.

შიც. კონსტიტუციის მე-20 მუხლი აღიარებს: *“დეპუტატები წარმოადგენენ მთელს ხალხს. ისინი ემორჩილებიან მხოლოდ თავიანთ სინდისს და დავალებებით შებოჭილნი არ არიან.”*¹²³ საკონსტიტუციო კომისიის ოფიციალურ კომენტარებში ხაზგასმულია პროექტის 53-ე¹²⁴ და 54-ე¹²⁵ მუხლების შინაარსობრივი პარამეტრები და კონცეპტუალური ხედვა. თეზისები ცხადყოფს, რომ კომისია საარჩევნო ოლქებისა და თავისუფალი მანდატის შემოღებას სიფრთხილით ეკიდებოდა. მათ არ სურდათ საარჩევნო ოლქების შექმნით ხელი შეეწყობოთ *“პროვინციული პარტიკულარიზმის”* განვითარებისათვის. მათთვის ისეთივე მიუღებელი იყო ზედმეტი *“პროვინციული პატრიოტიზმი,”* როგორც ხელისუფლებაში უკიდურესი ცენტრალიზაცია. კომენტარებში ვკითხულობთ: *“54-ე მუხლი შეიცავს იმ ზოგადი დებულების აღიარებას, რომ დეპუტატები წარმოადგენენ ერს და არა პროვინციას. წინათ მიღებული მრავალი საარჩევნო ოლქის შემდეგ, ასეთი თუნდა დეკლარაციული ხასიათის განცხადება აუცილებელი იყო, რათა პროვინციასთან დაკავშირება პარლამენტისა საარჩევნო ოლქების საშუალებით არ გახდეს წყაროდ პარტიკულარიზმის განვითარებისა. პროვინციული პატრიოტიზმის გაძლიერებაც ისეთივე ნაკლია რესპუბლიკის ცხოვრებაში, როგორც უკიდურესი ცენტრალიზაცია, რომელიც პროვინციას თითქმის სრულად უყურადღებოდ სტოვებს და ცენტრის მსხვერპლად ხდის.”*¹²⁶ სწორედ პროვინციონალიზმის აღმოცენების შიშით

¹²³ Ferfassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919. Leipzig. 1919, 10, ან ქართული თარგმანი: გერმანიის კონსტიტუცია, 1920 წელი, ტფილისი, 12.

¹²⁴ ეს მუხლი ეხება რესპუბლიკის საარჩევნო ოლქებად დაყოფას, საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი მიღებული დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, ტფილისი, 1920 წ. მაისი, 18.

¹²⁵ ეს მუხლი ეხება რესპუბლიკის დეპუტატის თავისუფალ მანდატს, საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი მიღებული დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, ტფილისი, 1920 წ. მაისი, 18.

¹²⁶ 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის ოფიციალური თეზისები, *“პარლამენტი,”* საკონსტიტუციო კომისია, სეა, ფონდი 1833, აღწ., 1, საქმე, 181, 51.

ამოღებულ იქნა პროექტიდან 53-ე და 54-ე მუხლები. 53-ე მუხლის ამოღებამ (რესპუბლიკის დაყოფა ოლქებად), შესაბამისად, გამოიწვია იმ ნორმის გაუქმება, რომელიც *“თავისუფალ მანდატს”* განამტკიცებდა (54-ე მუხლი), ეს უკანასკნელი მაშინ მოქმედებს, როდესაც მოსახლეობის განსაზღვრული რაოდენობა პარლამენტში აირჩევს თავის წარმომადგენლობას. საკონსტიტუციო კომისიამ შეცდომა დაუშვა, მან არ გაითვალისწინა დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში მიღებული პრინციპი საარჩევნო ოლქებთან დაკავშირებით. ევროპის კონტინენტზე თითქმის ყველა პარლამენტი შეესაბამება იყო საარჩევნო ოლქებიდან მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით არჩეული დეპუტატებით, რომლებიც სარგებლობდნენ, როგორც თავისუფალი, ისე იმპერატიული მანდატით. ჩვენი აზრით, საარჩევნო ოლქები და მანდატების თავისუფლება არათუ იწვევს პარტიკულარიზმის გაძლიერებას, არამედ, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს ხელისუფლების განხორციელებას ადგილობრივ დონეზე და, მეორე მხრივ, ითვალისწინებს ცენტრალურ ხელისუფლებაში ხალხის ინტერესებს. ასეთ სისტემას არჩევნებისა *“შაჟორიტარული სისტემა”* ეწოდება, რომელზეც, სამწუხაროდ, კომისიამ უარი თქვა.

§ 5. სადეპუტატო ინდემნიტეტი

ის მუხლი, რომელიც კონსტიტუციაში სადეპუტატო ინდემნიტეტს განსაზღვრავს, აბსოლიტურად დემოკრატიულია და ამ სფეროში ევროპული საპარლამენტო კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთ ძირითად პრინციპს სრულად შეესაბამება. სადეპუტატო ინდემნიტეტი გულისხმობს ერთი მხრივ, *დეპუტატის მიერ აზრის გამოხატვისა და ფაქტების შენახვის უფლებას* და, მეორე მხრივ, მისთვის სადეპუტატო საპარლამენტო უფლებამოსილების განხორციელებისათვის კონსტიტუციური გარანტიების დადგენას.

ა) აზრის გამოხატვის თავისუფლება

პირველი კონსტიტუცია იძლევა თავისუფლების გარანტიას დეპუტატებისათვის, რომ მათ მიერ მოვალეობათა შესრულების პროცესში გამოთქმული მოსაზრება არ შეიძლება პასუხისმგებლობაში მიცემის საფუძველი ყოფილიყო. პირველი კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის მე-12 პუნქტი ეხება ინდეგნიტეტს: *“არ შეიძლება პარლამენტის წევრის პასუხისმგებლობაში მიცემა იმ აზრის ანდა შეხედულებისათვის, რომელსაც იგი გამოსთქვამს თავისი მოვალეობის დროს.”*¹²⁷ სანიმუშო პროექტის ავტორს ამ დებულების შემუშავების პროცესში, როგორც საარქივო მასალებიდან ჩანს, ბელგიის 1831 წლის კონსტიტუციის 44-ე მუხლით უხელმძღვანელია. აღნიშნული მუხლის მიხედვით, *“არცერთი პალატის არც ერთი წევრი არ შეიძლება იდევნებოდეს და ექვემდებარებოდეს ძიებას თავისი მოსაზრებებისა და გამონათქვამებისათვის საკუთარი უფლებამოვალეობების შესრულების პერიოდში.”*¹²⁸ თუმცა ქართულ ვარიანტში, ბელგიურისაგან განსხვავებით, არ გვხვდება სიტყვა *“იდევნებოდეს.”* საფრანგეთის 1875 წლის კონსტიტუციური კანონის მე-13 მუხლის მიხედვით, *“არცერთი პალატის არცერთი წევრი არ უნდა იდევნებოდეს და იძებნებოდეს თავისი მოვალეობის შესრულების დროს – მოსაზრებებისა და არჩევანის გამო.”*¹²⁹ გერმანიის 1919 წლის კონსტიტუციის 36-ე მუხლიც მკაფიოდ მიუთითებს რაიხ-

¹²⁷ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი, თავი მე-4, პარლამენტი, შედგენილი იუსტიციის მინისტრის რაჟდენ არსენიძის მიერ, სეა, ფონდი 1836, აღწ, 1, საქმე 420, 112-115.

¹²⁸ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, Конституции Буржуазных стран, том II, Москва, 1936, Ст. 479.

¹²⁹ Конституционный закон о взаимных отношениях властей 16 июля 1875 года, Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, перевод и предисловие С. Г. Лозинского, издание газеты «Киевские отклики.» Киев; Первая Киевская Артель Печатного Дела, 1905 г. Ст. 34.

სტაგის ან ლანდტაგის წევრის ინდეგნიტეტზე.¹³⁰ ჩეხოსლოვაკიის 1920 წლის კონსტიტუციის 23-ე მუხლი განამტკიცებს სადეპუტატო ინდეგნიტეტს, სადაც ნათქვამია: *“სახალხო კრების წევრი პასუხისმგებლობაში არ მიეცემა პალატაში ან მის კომისიაში მოვალეობის ასრულების დროს ნათქვამი სიტყვებისათვის. ის პასუხს აგებს მხოლოდ თავისი პალატის წინაშე დისციპლინარული წესით.”*¹³¹ სადეპუტატო ინდეგნიტეტის განსაზღვრის მხრივ გამონაკლისია შვეიცარიის 1874 წლის კონსტიტუცია, სადაც ეს პრინციპი საერთოდ არ გვხვდება. საქართველოს დამფუძნებელ კრებაში სოციალისტ-რევოლუციონერთა მიერ წარდგენილი კონსტიტუციის პროექტის 28-ე მუხლი¹³² იმეორებს საკონსტიტუციო კომისიის პროექტის 55-ე მუხლის დებულებას¹³³ საპარლამენტო ინდეგნიტეტის შესახებ. პირველ კონსტიტუციაში პარლამენტის წევრის თავისუფალი აზრის გამოხატვის კონსტიტუციური უფლებამოსილება დადასტურებულია 48-ე მუხლში,¹³⁴ მანამდე კი, სადეპუტატო ინდეგნიტეტის ეს პრინციპი დაცული იყო საქართველოს დამფუძნებელი კრების 1919 წლის დეკრეტის მე-2 მუხლით.¹³⁵ პირველ კონსტიტუციაში აღნიშნული პრინციპის დეკლარირება განპირობებული იყო მაშინდელი პოლიტიკური სპექტრის ერთსულოვანი კონცეპტუალური ხედვით.

¹³⁰ Fassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919. Leipzig. 1919, 14, ასევე გერმანიის 1919 წლის 11 აგვისტოს კონსტიტუცია, თბ., 1920, 16.

¹³¹ La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, 26, ასევე ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, პ., საყვარელიძის წინასიტყვაობით, 1920 წელი, თბ., 21.

¹³² საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, წარდგენილი საქართველოს დამფუძნებელ კრებაში 1920 წლის 15 დეკემბერს სოციალისტ-რევოლუციონერთა მიერ, სეა, ფონდი 1833, საქმე 728, 97.

¹³³ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი მიღებული დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, ტფილისი, 1920წ. მაისი, 18.

¹³⁴ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, გამოცემა მოშადად და გამოცემა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ, ბათუმი, 2009, 31.

¹³⁵ 1919 წლის 9 მაისის დეკრეტი “დამფუძნებელი კრების წევრთა შეუვალობისა”, სდრსაკ თბ., (1918-1921), 267.

მათი აზრით, თავისუფალი აზრის გამოხატვის უფლება ყველგან იყო მიღებული და საკონსტიტუციო კომისიაც პოზიტიურად უნდა მიდგომოდა ამ საკითხს. ეროვნულ-დემოკრატიებიც მართებულად მიიჩნევდნენ მის განსაზღვრას კონსტიტუციაში. გიორგი გვაზავა წერდა: “მას უნდა ჰქონდეს სრული და შეუზღუდველი უფლება გამოსთქვას თავისი აზრი და შეხედულება ისე, როგორც მას უნდა... ამ უფლებას ვერავინ შეზღუდავს, გარდა პარლამენტისა.”¹³⁶ დეპუტატის ამგვარ უფლებას საკონსტიტუციო კომისია “დეპუტატის უპასუხისმგებლო პრივილეგიას უწოდებდა.”¹³⁷ საკონსტიტუციო კომისიის ზოგადკონცეპტუალური ხედვის მიხედვით, დეპუტატი არ შეიძლება პასუხისმგებამი იყოს მიცემული ან დასჯილი სიტყვის წარმოთქმისათვის, თუნდაც დეპუტატის ეს ქმედება ყოფილიყო მოწოდება აჯანყებისაკენ, ან შეურაცხმყოფელი კერძო პირის ან სხვა დეპუტატისათვის.¹³⁸ მათი აზრით, ასეთი პრივილეგია არ ვრცელდება კერძო პირებზე. საკონსტიტუციო კომისია ერთმანეთისაგან განასახვავებდა, ერთი მხრივ, “უპასუხისმგებლობის პრივილეგიას,” და, მეორე მხრივ, “დეპუტატის ხელშეუხლებლობას,” ვინაიდან “ეს ორი პრივილეგია სხვა და სხვა მნიშვნელობისაა და შექმნილია ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად, მაგრამ ორივე, ე. ი. უპასუხისმგებლობის და ხელშეუხლებლობის პრივილეგიები ერთმანეთს ავსებენ და ემსახურებიან ერთსა და იმავე მიზანს. ორივე საშუალებით კანონმდებელი ცდილობს დეპუტატი ისეთ პირობებში ჩააყენოს, რომ მას შეეძლოს სრულად თავისუფლად შეასრულოს ის მოვალეობა, რომელიც მას დაკისრებული აქვს, როგორც ხალხის წარმომადგენელს.”¹³⁹ თუმცა საკონსტიტუციო კომისიის

¹³⁶ გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, ტფილისი, 1920, 30.

¹³⁷ 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის ოფიციალური თეზისები, “პარლამენტი,” საკონსტიტუციო კომისია, სეა, ფონდი 1833, აღწ. 1, საქმე, 181, 51.

¹³⁸ იქვე.

¹³⁹ იქვე.

კონცეპტუალური ხედვა ასეთი იყო: უპასუხისმგებლობით დეპუტატი მხოლოდ ორ შემთხვევაში ისარგებლებდა: თუ მისი მოქმედება დეპუტატის მოვალეობას შეადგენდა, ანუ თუ იგი სარგებლობდა სიტყვის წარმოთქმით, განცხადების შეტანით და სხვა, მეორე, თუ დეპუტატი, ამ მოვალეობათა განხორციელების დროს პარლამენტში იყო. კომისია თვლიდა, რომ აღნიშნული ორი პირობის გარეშე დეპუტატი ვერ ისარგებლებდა “უპასუხისმგებლობის პრივილეგიით.” პარლამენტს გარეთ წარმოთქმული სიტყვებისათვის შეიძლება დეპუტატის დასჯა, მაგრამ მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ პარლამენტი ამის ნებას დართავდა სამართალდამცავ ორგანოებს. საკონსტიტუციო კომისიის თეზისებში ვკითხულობთ: “სად არის ის ხაზი, რომელიც დეპუტატის მოვალეობას აშორებს იმ სფეროს, რომელიც არ შეადგენს დეპუტატის მოვალეობას. მეტისმეტად არამიზანშეწონილი იქნებოდა ჩამოთვლა ყველა იმ ობიექტისა, რომლის შესახებ მსჯელობა შეადგენს დეპუტატის მოვალეობას. ჩვენ ვამბობთ, რომ დეპუტატის მოღვაწეობა პარლამენტის გარეთ სრულიადაც არ იფარგლება უპასუხისმგებლობით. მაშასადამე კანონი მოითხოვს მოვალეობის შესრულებას თვით პარლამენტში. როცა დეპუტატი ამბობს სიტყვას, ან რეპლიკას პარლამენტში, როცა მას შეაქვს შეკითხვა ან კითხვა, ან და კომისიაში ლაპარაკობს და სხვა, ეს მის მოვალეობას შეადგენს და ყველა ზემოაღნიშნული ფარავს დეპუტატის უპასუხისმგებლობის პრივილეგიას.”¹⁴⁰ საკონსტიტუციო კომისიის კონცეპტუალური დოქტრინის მიხედვით, “უპასუხისმგებლობის პრივილეგიით” უნდა ესარგებლა მხოლოდ დეპუტატს და არა მთლიანად პარლამენტს. “პარლამენტის პრივილეგია, რომ იყოს, მაშინ იგი იმ კერძო პირებზეც გავრცელდებოდა, რომელნიც გარედან არიან მოწვეულნი

¹⁴⁰ 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის ოფიციალური თეზისები, “პარლამენტი,” საკონსტიტუციო კომისია, სეა, ფონდი 1833, აღწ. 1, საქმე, 181, 52.

კომისიაში სამუშაოდ, ან პრეზიდენტმა დაიბარა თავისთან და სხვა.¹⁴¹ საკონსტიტუციო კომისიამ გაიზიარა ევროპის ქვეყნებში მიღებული¹⁴² “უპასუხისმგებლობის პრინციპი,” როგორც დეპუტატის შეუვალობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გარანტი. თუმცა უნდა ითქვას, რომ საქართველოს კონსტიტუციის ეს მუხლი ბუნდოვანია და უშუალოდ არაფერს ამბობს იმაზე, თუ რა შემთხვევაში თავისუფლდებოდა დეპუტატი პასუხისმგებლობისაგან პარლამენტში თუ მის გარეთ გამოხატული აზრისათვის. საქართველოს კონსტიტუციისაგან განსხვავებით, ჩეხოსლოვაკიის ძირითადი კანონი პირდაპირ მიუთითებს, რომ პალატაში ან კომისიაში სიტყვის თავისუფლება გარანტირებულია და იგი არ ისჯება.

ბ) ჩვენებაზე უარის თქმის უფლება

კონსტიტუცია დეპუტატის ინდემნიტეტის კიდევ ერთ ფორმას, ჩვენებაზე უარის თქმას განამტკიცებს. საქართველოს კონსტიტუციის 49-ე მუხლი კი განსაზღვრავს დეპუტატის უფლებამოსილებას სიცოცხლის ბოლომდე საჯარო არ გახადოს ის ინფორმაცია, რომელიც მას გაანდევს სადეპუტატო უფლებამოსილების განხორციელების პერიოდში და არც ერთ ორგანოს არ მისცეს ჩვენება მათ შესახებ. ეს კონსტიტუციური პრინციპი საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შედგენილ სანიმუშო პროექტში არ გვხვდება.¹⁴³ ამგვარი უფლება არც ბელგიის და არც შვეიცარიის

¹⁴¹ 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის ოფიციალური თეზისები, “პარლამენტი,” საკონსტიტუციო კომისია, სეა, ფონდი 1833, აღწ. 1, საქმე, 181, 52.

¹⁴² საქარელი ნ., სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფოებრივი წესწვობილება, 1920, თბ., სდკ საპროპაგანდო კომისიის გამოცემა.

¹⁴³ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი, თავი მე-4, პარლამენტი, შედგენილი იუსტიციის მინისტრის რაჟდენ არსენიძის მიერ, სეა, ფონდი 1836, აღწ., 1, საქმე 420, 112-115.

კონსტიტუციებით არც ერთ დეპუტატს არ ჰქონია. საკონსტიტუციო კომისია, როგორც შედარებითი ანალიზიდან ნათლად ჩანს, გერმანიის და ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციებით ხელმძღვანელობდა. საკონსტიტუციო კომისიის პროექტის 56-ე მუხლში მთლიანად გაზიარებულია ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის 46-ე მუხლის ძირითადი შინაარსი. პროექტში ვკითხულობთ: “პარლამენტის წევრს უფლება აქვს ჩვენება არ მისცეს იმ ფაქტების გამო, რომელიც მას გაანდევს, როგორც დეპუტატს; ეს უფლება არ ეკარგება მას მაშინაც, როცა დეპუტატად აღარ ითვლება (მუხლი 56-ე).”¹⁴⁴ ჩეხოსლოვაკიის 1919 წლის კონსტიტუციის ქართული თარგმანის 26-ე მუხლი გახლავთ პროექტის 56-ე მუხლის ძირითადი წყარო, სადაც ნათქვამია: “თვითეული პალატის წევრს აქვს უფლება ჩვენება არ მისცეს იმ ფაქტების გამო, რომელიც მას, როგორც დეპუტატს, გაანდევს. ამის უფლება აქვს მაშინაც, როცა დეპუტატად აღარ ითვლება.”¹⁴⁵ მსგავსი შინაარსია ჩადებული გერმანიის 1919 წლის კონსტიტუციის 38-ე მუხლში.¹⁴⁶ საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში ჩეხოსლოვაკიის კონსტიტუციის 26-ე მუხლის შინაარსი უცვლელად დარჩა.¹⁴⁷

¹⁴⁴ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი მიღებული დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, ტფილისი, 1920 წ. მაისი, 19.

¹⁴⁵ La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, 26, ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, პ. საყვარელიძის წინასიტყვაობით, თბ., 1920, 21.

¹⁴⁶ Fassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919. Leipzig. 1919, 14; ასევე იხ. გერმანიის 1919 წლის 11 აგვისტოს კონსტიტუცია, თბ., 1920, 16.

¹⁴⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921, 15.

გ) უფლებამოსილების განხორციელების კონსტიტუციური გარანტიები

სადეპუტატო ინდემნიტეტთან მჭიდროდაა დაკავშირებული პირველი კონსტიტუციის 50-ე მუხლი, რომელიც ითვალისწინებს პარლამენტის წევრების ხელფასებით უზრუნველყოფას.¹⁴⁸ ამ დებულების განსაზღვრის დროს საკონსტიტუციო კომისია შეეცარი-ის 1874 წლის კონსტიტუციის 79-ე მუხლით ხელმძღვანელობდა,¹⁴⁹ რომლის თანახმად, *“ნაციონალური საბჭოს წევრები გასამრჯელოს ფედერალური ბიუჯეტიდან მიიღებენ.”*¹⁵⁰ ხელფასებით დეპუტატების უზრუნველყოფას ეხება საკონსტიტუციო კომისიის პროექტის 57-ე მუხლი.¹⁵¹ კომისიის კონცეპტუალური ხედვა ამ საკითხზე მნიშვნელოვანია. მათი შეხედულებით, დეპუტატს უნდა მისცემოდა სრული ფინანსური შესაძლებლობა სადეპუტატო უფლებამოსილების განსახორციელებლად. საკონსტიტუციო კომისიის კონცეფციის მიხედვით, ამგვარი პრინციპის კონსტიტუციაში ასახვა განპირობებული იყო თავად დემოკრატიული წყობილების ბუნებიდან, რომ ღარიბი სოციალური ფენის წარმომადგენლებს მისცემოდათ საშუალება აქტიური მონაწილეობა მიეღოთ პარლამენტის მუშაობაში.¹⁵² დეპუტატის მსგავსი კონსტიტუციური პრივილეგია გარანტირებული იყო საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში და

¹⁴⁸ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921, 15.

¹⁴⁹ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი, თავი მე-4, პარლამენტი, შედგენილი იუსტიციის მინისტრის რაჟდენ არსენიძის მიერ; იხ. სეა; ფონდი 1836; აღწ; 1; საქმე 420; ფურცელი 112-115;

¹⁵⁰ იხ. Швейцарская Федеральная Конституция; М. 1917 г. Ст. 21; ასევე შეეცარიის 1874 წლის 29 მაისის კონსტიტუცია ქართულ ენაზე; ვ. რცხილაძე, შეეცარიის ძირითადი კანონები, თბ; 1906, 66.

¹⁵¹ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი მიღებული დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, ტფილისი, 1920 წ. მაისი, 19.

¹⁵² 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის ოფიციალური თეზისები, “პარლამენტი,” საკონსტიტუციო კომისია, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 181, ფურცელი 53.

სპეციალური საკანონმდებლო ნორმატიული აქტიც კი იყო მიღებული.¹⁵³ ასევე, მათთვის დადგინდა რკინისგზით უფასოდ მიმოსვლის უფლება.¹⁵⁴ ევროპის კონსტიტუციათა უმრავლესობა განამტკიცებს

¹⁵³ “დამფუძნებელი კრების წევრობისა და მოხელეობის შეუთავსებლობისა და წევრთა გასამრჯელოსი,” მიღებული დამფუძნებელი კრების მიერ 1919 წლის 4 აპრილს. ამ დებულების მე-3 ქვეპუნქტი დეპუტატს უზრუნველყოფდა ყოველთვიურად მათ სახელფასო ანაზღაურებას 1500 მანეთით (იხ. სდრსკ (1981-1921); 1990 წ; გვ. 237; თუმცა პირველ რესპუბლიკაში ზრუნვა დეპუტატების სოციალური დონის გასაუმჯობესებლად სახელმწიფოებრივი ცხოვრების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ტენდენცია იყო. დამფუძნებელმა კრებამ 1919 წლის 3 ივლისს მიიღო სპეციალური დეკრეტი “დამფუძნებელი კრების წევრთა გასამრჯელოს გადიდებისა,” სადაც ნათქვამი იყო: “საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ ამა 1919 წლის 4 აპრილს მიღებული კანონის მე-3 მუხლით (კმგკ; № 6; კან; მე-42) განსაზღვრული გასამრჯელო დამფუძნებელი კრების წევრისა 1500 მანეთი თვიურად ამა 1919 წლის 1 ივნისიდან გადიდებულ იქნეს 2500 მანეთამდე.” იხ. კმგკ; 1919 წლის 3 ივლისი; № 0; პირველი ნაწილი; გვ. 158; კომისიაში კამათი გამოუწვევია გასამრჯელოს ოდენობას. ერთნი მოითხოვდნენ, რომ ოდენობა გასამრჯელოსი ყოფილიყო 1500, ხოლო მეორენი 2000 ან 3000 მანეთი. თუმცა კომისიამ ეს უკანასკნელი შემოთავაზება უარყო იმ საფუძველით, რომ ქვეყანა იმყოფებოდა ფინანსური კრიზისის პირობებში და სახელმწიფო ვერ გასცემდა გაზრდილ ჯამაგირს საჯარო მოხელეთათვის (სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ; მე-6 სხდომა, გვ. 8);

¹⁵⁴ დეკრეტი “დამფუძნებელი კრების წევრებისათვის რესპუბლიკის რკინის გზით უფასოდ მიმოსვლის მიცემისა” (გაზეთი “საქართველოს რესპუბლიკა,” 1920 წლის 20 აპრილი); დასავლეთ ევროპაში კონსტიტუციურ ღონეზე ეს საკითხები მოწესრიგებული იყო. გერმანიის 1919 წლის კონსტიტუციის მე-40 მუხლი განამტკიცებს რაიხსტაგის წევრებისათვის უფასო მიმოსვლის უფლებამოსილებას (იხ. Ferfassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919. Leipzig. 1919; გვ. 15); ამ საკითხზე სდკ-ს 1920 წლის 8 აპრილის სხდომაზე წარმოდგენილ იქნა დეკრეტის პროექტი განსახილველად. მოხსენებით გამოვიდა სოციალ-დემოკრატების წარმომადგენლები, რომლებმაც ისაუბრეს დეკრეტის მიღების აუცილებლობაზე: „ეს დეკრეტი გულისხმობს, რომ დამფუძნებელი კრების წევრებს გაუადვილდეთ მიმოსვლა, რომ ამით დამფუძნებელი კრების წევრები თავის ამომრჩეველებთან დაკავშირებულნი იყვნენ. ეს არის მთავარი აზრი ამ დეკრეტისა.“ დეკრეტი მიღებულ იქნა იმავე დღეს. პირველ მუხლში ვკითხულობთ: „დამფუძნებელი კრების წევრთ მიეცეთ რესპუბლიკის რკინის გზის წლიური უფასო სახელობითი ბილეთი.“ (იხ. სდკ, სტ. ანგარიშები, 1920 წ; მე-2 სესია, მე-9 სხდომა, გვ. 8);

დეპუტატების სათანადო ანაზღაურების კონსტიტუციურ პირობებს.¹⁵⁵ დეპუტატებისათვის ჯამაგირის გადახდის ინსტიტუტი შემოღებულ იქნა ამერიკის შეერთებულ შტატებში. კონსტიტუციის მამები იმთავითვე წინ აღუდგნენ ინგლისურ მოდელს, როდესაც ანაზღაურებას ექვემდებარებოდა მხოლოდ დეპუტატების სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით გაწეული ხარჯები. ამერიკაში ჯამაგირის შემოღებისა და მოქმედების გარკვეული წესები მოქმედებდა. ქვეყნის საბიუჯეტო ინტერესებიდან გამომდინარე ზოგიერთ შტატში აკრძალული იყო ხელფასების გადიდება ან შემცირება (მაგალითად, ბენი, ოჰაიო, ინდიანა, იოვა, დელავერი და სხვა). ოთხ შტატში საერთოდ აკრძალული იყო ჯამაგირის მომატება (პენსილვანია, ვირჯინია, არკანზასი, ნევადა). ამერიკის ორ შტატში არ შეიძლებოდა ჯამაგირის შეცვლა ჩვეულებრივი კანონით (მოენტანა, ტეხასი). იგივე პრინციპი მოქმედებდა კუბაში (კონსტიტუციის 52 მუხლი), პანამაში (კონსტიტუციის 61 მუხლი), სალვადორში (17 და 19 მუხლები), ვენესუელაში (მუხლი 45), მექსიკაში (მუხლი 120), კოლუმბიასა (მუხლი 112) და ბრაზილიაში. გარდა ამისა, აღნიშნულ შტატებში და ქვეყნებში არ შეიძლებოდა ჯამაგირზე (სუბსიდიო) უარის თქმა.¹⁵⁶

§ 5. სადეპუტატო იმუნიტეტი

პარლამენტის წევრის სტატუსთან პირდაპირ დაკავშირებულია მისი სადეპუტატო პრივილეგიის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი კონ-

¹⁵⁵ ჩეხოსლოვაკიის 1920 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 27 (La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, 27; შვეიცარიის 1874 წლის კონსტიტუციის 79-ე და 83-ე მუხლები (Швейцарская Федеральная Конституция; М. 1917 г. Ст. 20-21-22); ბელგიის 1831 წლის კონსტიტუციის 52-ე და 57-ე მუხლები (Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, Конституции Буржуазных стран, том II, Москва, 1936 г. Ст. 480-483);

¹⁵⁶ გაჩეკი ი., თანამედროვე დემოკრატიის უფლება (III არჩეულის უფლება); გაზეთი “საქართველოს რესპუბლიკა,” 1919 წელი, 23 ოქტომბერი.

სტიტუციური ფორმა “სადეპუტატო იმუნიტეტი ანუ ხელშეუხლებლობა,” რომელსაც ფესვები შორეულ წარსულში აქვს გადგმული. კონსტიტუციაში ამ დებულების განსაზღვრის დროს გამოყენებული იყო საქართველოს პირველი რესპუბლიკის ორწლიანი გამოცდილება დამფუძნებელი კრების წევრთა ხელშეუხლებლობის შესახებ. ამ საკითხით საკონსტიტუციო კომისიის დაინტერესება ლოგიკური იყო, ვინაიდან შეუვალობის ინსტიტუტის მოწესრიგება კონსტიტუციათა ერთ-ერთი ტრადიციული ფუნქციაა.

§ 5) კონსტიტუციაში აღებული გამოცდილება

დამფუძნებელი კრების 1919 წლის რეგლამენტში განმტკიცებული არ იყო დეპუტატის სამართლებრივი იმუნიტეტი. შვეიცარიის 1874 წლის კონსტიტუციაში დეპუტატის იმუნიტეტზე საერთოდ საუბარი არ არის.¹⁵⁷ აღსანიშნავია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო კომისია არა მხოლოდ კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობდა, არამედ პარალელურად ქმნიდა სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტების პროექტსაც, რამაც განაპირობა კომისიის მუშაობის შეფერხება და დაგვიანდა კონსტიტუციის პროექტის საბოლოო მიღება. მან დაამუშავა დეკრეტი “დამფუძნებელი კრების წევრთა შეუვალობისა,”¹⁵⁸ რომელიც ითვალისწინებდა დეპუტატის სამართლებრივ დაცვას.¹⁵⁹ დისკუსიისა და მსჯელობის დროს გამოიკვეთა მრავალი კონცეპტუალური პოზიცია დეკრეტში წარმოდგენილი მუხლების შესახებ. საკონსტიტუციო კომისიის წევრი რაჟდენ არსენიძე მიიჩნევდა, რომ საკანონმდებლო დაწესებულების წევრი განსხვავდება თავისი ხელშეუხლებლობით დანარჩენი მოქალაქეებისა-

¹⁵⁷ Конституция Швейцарии от 29 мая 1874 года, Конституции буржуазных Стран, Т. 2, М., 1936г.

¹⁵⁸ კმკკ, 1919, 10 ოქტომბერი, № 8, პირველი ნაწილი, გვ. 120.

¹⁵⁹ დეკრეტის პროექტი 1919 წლის 6 მაისს განიხილეს დამფუძნებელი კრების სხდომაზე; იხ. სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919, მე-13 სხდომა, გვ. 35.

გან. ამ დეკრეტის მიღება განაპირობა ორმა ფაქტორმა: პირველი ის, რომ კანონმდებელი მეტი ნდობითა და ავტორიტეტით ყოფილიყო აღჭურვილი და მეორე, თვითონ კანონმდებელს მისცემოდა საშუალება თავისი ფუნქციები პირნათლად აღესრულებინა.¹⁶⁰ აღნიშნულ სხდომაზე დეკრეტი განიხილეს ზოგადად და მუხლობრივად. პირველი მუხლი უცვლელად იქნა მიღებული. მასში ნათქვამია: *“დამფუძნებელი კრების წევრი ხელშეუხებელია.”*¹⁶¹ ასევე, უცვლელად იქნა მიღებული დეკრეტის მე-3 მუხლი, სადაც საუბარია დეპუტატის პირად ან ბინის ჩხრეკაზე, რომლის უფლება არც ადმინისტრაციას, სასამართლოს და არც სხვა თანამდებობის პირს არ ჰქონდა. სხდომაზე კამათი გამოიწვია დეკრეტის მე-4 მუხლმა, სადაც საუბარია იმ უფლებამოსილ სუბიექტებზე, რომლებიც გასცემდნენ ბინის ჩხრეკის თაობაზე ნებართვას. მუხლი ასე იყო ჩამოყალიბებული: *“დამფუძნებელი კრების წევრის გაჩხრეკა შეიძლება სასამართლოს დადგენილებით, ანდა დამფუძნებელი კრების ნებართვით.”*¹⁶² ამ მუხლის თაობაზე შენიშვნები წარმოადგინეს: *“სოციალ-დემოკრატიული ფრაქცია ფიქრობს, რომ ისეთი უფლება არ უნდა ჰქონდეს სასამართლოს. ან კიდევაც, რომ დაადგინოს გაჩხრეკა, უნდა ჰქონდეს დამფუძნებელი კრების ნებართვაც დადგენილების სისრულეში მოსაყვანად. ამიტომ სდფ წინადადებას იძლევა—კავშირი “ანდა” შეიცვალოს მეორე კავშირით “და,” ისე, რომ ეს მუხლი მიღებული იყოს შემდეგი სახით: დამფუძნებელი კრების წევრის ბინა შეიძლება გაჩხრეკილ იქნეს მხოლოდ სათანადო სასამართლოს დადგენილებით და დამფუძნებელი კრების ნებართვით.”*¹⁶³ კრებამ ეს შენიშვნა უცვლელად მიიღო, რაც დადასტურებულია კიდევაც დეკრეტის მე-4 მუხლში.¹⁶⁴

¹⁶⁰ დეკრეტის პროექტი 1919 წლის 6 მაისს განიხილეს დამფუძნებელი კრების სხდომაზე; იხ. სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919, მე-13 სხდომა, გვ. 35.

¹⁶¹ სდრსაკ (1918-1921); 1990, თბ., გვ. 267.

¹⁶² სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919, მე-13 სხდომა, გვ. 18.

¹⁶³ იქვე.

¹⁶⁴ დეკრეტი “დამფუძნებელი კრების წევრთა შეუვალობისა,” 1919 წლის 9 მაისი; იხ. სდრსაკ (1918-1921); 1990, 267.

დეკრეტის მე-5 მუხლით, დამფუძნებელი კრების წევრის დაპატიმრება და პასუხისგებაში მიცემა მხოლოდ კრების დადგენილების შემდეგ შეიძლებოდა. კომისიაში კამათი გამოიწვია მეხუთე მუხლის შენიშვნამ, რომლის თანახმად, *“უკეთეს დამფუძნებელი კრების წევრს დანაშაულის ჩადენის დროს მოასწრეს-შეიძლება იგი დაპატიმრებულ იქნეს, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს კრებას.”*¹⁶⁵ სოციალ-დემოკრატებიდან მოითხოვდნენ, რომ სიტყვა “დანაშაულს” დამატებოდა “მძიმე,” ვინაიდან, დანაშაული ზოგჯერ შეიძლება უმნიშვნელო ყოფილიყო.¹⁶⁶ ამ შესწორების წინააღმდეგ გამოვიდა კომისიის თავმჯდომარე რაჟდენ არსენიძე: *„მე ამ შესწორების წინააღმდეგი ვარ, იმიტომ რომ იურიდიული ცნება „მძიმე და მცირე“ განსაზღვრული ცნებაა. მცირე დანაშაულისათვის, ჩვეულებრივ არ იჭერენ და დამნაშავე ექვემდებარება მომრიგებელ მოსამართლეს. დანაშაული არის ისეთი მოქმედება, რომელიც უმეტეს წილად ექვემდებარება სისხლის სასამართლოს, საოლქო სასამართლოს. მძიმე დანაშაული არის ისეთი, რომლისთვისაც დამნაშავეს სასტიკი სასჯელი მოელის. იურიდიულად ეს გარკვეული სიტყვაა, მაგრამ ამ სიტყვის “მძიმეს” ჩაწერა უნდათ აქ, ალბათ იმისთვის, რომ უბრალო მოქალაქეებმაც გაიგონ, რომ თუ მაგარი დანაშაული არ ჩაიდინა, ისე ხელი არ მოეკიდება დეპუტატს.“*¹⁶⁷ საბოლოოდ კანონმდებელმა დატოვა დეკრეტში სიტყვა “მძიმე.” “მძიმე დანაშაულზე” გამოყენებულია აშშ-ს 1787 წლის კონსტიტუციის პირველი მუხლის მეექვსე ნაწილში. მხოლოდ სიტყვა “დანაშაული” გამოყენებული გერმანიის 1919 წლის კონსტიტუციის 37-ე მუხლში.¹⁶⁸ რაც შეეხება დეკრეტის მე-6, მე-7 და მე-8 მუხლებს, ისინი უცვლელად იქნა მიღებული კრების მიერ. დეკრეტი *„დამფუძნებელი კრების წევრთა შეუვალობისა“* ეფუძნებოდა ძირითადად ევროპის სახელმწიფოების კონსტიტუციათა დებულებ-

¹⁶⁵ სდკ, სტ. ანგარიშები, მე-13 სხდომა, 1919, გვ. 20.

¹⁶⁶ იქვე.

¹⁶⁷ იქვე, 21.

¹⁶⁸ Ferfassung des Deutschen Reichs vor 11 August 1919, 14.

ბებს. მასში გათვალისწინებული იყო, ასევე აშშ-ს კონსტიტუციის პირველი მუხლის მეექვსე ნაწილის პრინციპები, რომელიც ეხებოდა დეპუტატების სამართლებრივ იმუნიტეტს. დეკრეტის მუხლების დარღვევისათვის მე-8 მუხლი ითვალისწინებდა პასუხისმგებლობას 1919 წლის 31 იანვრის კანონის 1-ლი, მე-11 და მე-12 მუხლებით.¹⁶⁹ (ჩვენ მოვიძიეთ აღნიშნული კანონი არქივში.¹⁷⁰)

§ 2) საღვათაბო იმუნიტეტი მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმში

საკონსტიტუციო კომისიაში დავას არ იწვევდა ის ფაქტი, რომ კონსტიტუციაში დეპუტატის ხელშეუხლებლობის კონსტიტუციური პრინციპი მოითხოვდა აღიარებას. კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის მე-12 პუნქტი ეხება სწორედ იმუნიტეტს, რომლის მიხედვით, *“პარლამენტის წევრი არ შეიძლება დატუსაღებულ იქნეს, გამოძიებაში ან სამართალში მიეცეს, სანამ იგი პარლამენტის წევრად ითვლება, უკეთეს თვით პარლამენტმა ამას დასტური არ მისცა, გამონაკლისის შეადგენს ისეთი შემთხვევა, როცა მას დანაშაულის*

¹⁶⁹ დეკრეტი “დამფუძნებელი კრების წევრთა შეუვალობისა,” 1919 წლის 9 მაისი; იხ. სდრსაკ (1918-1921); 1990, 267.

¹⁷⁰ ამ კანონს ეწოდება „სახელმწიფო და საზოგადოებრივ სამსახურის გამო ჩადენილ ზოგიერთ დანაშაულისა.“ მე-11 და მე-12 მუხლებში ნათქვამი იყო: „მოსამსახურე, რომელიც დამნაშავე იქნება იმაში, რომ თავის მოვალეობის უცოდინრობით, ან დაუდევრობით უკანონოდ მოუსპობს ვისმეს პირად თავისუფლების დაჭერით, ციხეში დამწყვედვით, თავისუფლების წართმევით ვადის გაგრძელებით; ან თავისუფლების შემზღუდველი სხვა უფრო მძიმე სახით, —დაისჯება დატუსაღებით და ჯამაგირიანად გამოირიცხვით და თანამდებობიდან დათხოვნით, ან უამშევდგოდ. მოსამსახურე, რომელიც დამნაშავე იქნება კანონის მიერ დაუშვებელი წესით გაჩხრეკასა, დათვალიერებასა ან ნივთების ჩამორთმევაში, დაისჯება: დატუსაღებით ან ციხეში დამწყვედვით.“ (იხ. კმგკ, 1919 წელი; 12 მარტი; # 5; პირველი ნაწილი; გვ. 72);

დროს მიუსწრებენ.”¹⁷¹ სანიმუშო პროექტის შესაბამისი ნორმის ბოლოს მითითებულია რომ, ამ დებულების განსაზღვრის დროს ავტორს ბელგიის 1831 წლის კონსტიტუციის 44-ე და 45-ე მუხლები აუღია სამაგალითოდ.¹⁷² 45-ე მუხლის მიხედვით, დაუშვებელი იყო პალატის წევრების დევნა ან დაპატიმრება ჩადენილი ქმედებების გამო, იმ პალატის გადაწყვეტილების გარეშე, რომელსაც დეპუტატი მიეკუთვნებოდა, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ დეპუტატს დანაშაულის ჩადენის დროს მიუსწრებდნენ. პალატის წევრთა დაკავება ან დევნა შეჩერებულად ითვლებოდა სესიის მიმდინარეობის მთელი დროის მანძილზე, თუ ამას მოითხოვდა პალატა.¹⁷³ საფრანგეთის 1875 წლის 16 ივლისის კონსტიტუციური კანონის მე-14 მუხლი ამბობს: *“არცერთი პალატის წევრი სესიის მსვლელობის დროს არ უნდა იდევნებოდეს ან დაპატიმრებულ იქნას დანაშაულისათვის, რომელიც მიეკუთვნება სისხლის სამართლის ან საკასაციო სასამართლოს, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა იგი დაკავებულ იქნა დანაშაულის ჩადენის ადგილას. პალატის მოთხოვნის საფუძველზე, ან ერთი ან მეორე პალატის წევრის დაკავება ან დევნა შესაძლებელია შეჩერდეს ან მთელი სესიის განმავლობაში, ან ერთი სხდომის მიმდინარეობის დროს.”*¹⁷⁴ დეპუტატის იმუნიტეტი განმტკიცებული იყო გერმანიის 1919 წლის კონსტიტუციის 37-ე¹⁷⁵ და ჩეხოსლოვაკიის

¹⁷¹ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი, თავი მე-4, პარლამენტი, შედგენილი იუსტიციის მინისტრის რაჟდენ არსენიძის მიერ; იხ. სეა; ფონდი 1836, აღწ. 1, საქმე 420, ფურცელი 112-115.

¹⁷² იქვე.

¹⁷³ Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, Конституции Буржуазных стран, том II, Москва, 1936, 479;

¹⁷⁴ Конституционный закон о взаимных отношениях властей 16 июля 1875 года, Тексты Конституций, VI, Французская Конституция, перевод и предисловие С. Г. Лозинского, издание газеты «киевские отклики.» Киев; Первая Киевская Артель Печатного Дела, 1905, 36-37;

¹⁷⁵ Ferfassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919. Leipzig. 1919, 14.

1920 წლის კონსტიტუციის 24-ე და 25 მუხლებით.¹⁷⁶ შვეიცარიის კონსტიტუციაში მსგავსი დებულებები არ გვხვდება.¹⁷⁷ სადეპუტატო იმუნიტეტს ეხება სოციალ-რევოლუციონერთა მიერ წარმოდგენილი პროექტის 28-ე მუხლი.¹⁷⁸

§ 8) კონცეპტუალური ხედვა და მისი ასახვა კონსტიტუციაში

საკონსტიტუციო კომისიაში “საპარლამენტო შეუვალობის” ინსტიტუტზე ერთგვარი კონცეპტუალური ხედვა ჩამოყალიბდა. ეროვნულ-დემოკრატიები მიიჩნევდნენ, რომ შეუვალობის პრინციპს დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა დემოკრატიულ სახელმწიფოში, საპარლამენტო უფლებამოსილების თავისუფლად განხორციელების კონსტიტუციური მექანიზმი, მათი აზრით, იყო ხელშეუხებლობის იმუნიტეტი, რომელიც იცავს დეპუტატს ყოველგვარი ზემოქმედებისაგან სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან. გიორგი გვაზავა თვლიდა, რომ ეს იყო “ძირითადი პრინციპი საკონსტიტუციო უფლებისა” და შესაბამისად უნდა ასახულიყო კონსტიტუციაში. გვაზავას აზრით, “არავითარ ძალდატანებას, არავითარ შეზღუდვას მისი თავისუფლებისას, არ უნდა ჰქონდეს ადგილი. რაც გინ რომ ჩაიდინოს პარლამენტის წევრმა, პარლამენტში ან პარლამენტის გარეთ, სახელმწიფოებრივ ხელისუფლებას ნება არ აქვს მიიღოს რაიმე მისი თავისუფლების შემზღუდველი ღონისძიება, თუ არ აქვს წინასწარი ნებართვა თვით პარლამენტისაგან... ამ საზოგადო პრინციპიდან არის ერთი გამონაკლისი: თუ პარლამენტის წევრს

¹⁷⁶ La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, 27.

¹⁷⁷ საზღვარგარეთის ქვეყნების სადეპუტატო იმუნიტეტზე იხ. ნ. საქარელი, სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, 1920, თბ., სდკ საპროპაგანდო კომისიის გამოცემა;

¹⁷⁸ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, წარდგენილი საქართველოს დამფუძნებელ კრებაში 1920 წლის 15 დეკემბერს სოციალისტ-რევოლუციონერთა მიერ; იხ. სეა; ფონდი 1833; საქმე 728; ფურცელი 97.

ზედ მიუსწრებენ რაიმე ბოროტმოქმედების დროს, მაშინ შეიძლება იგი დაკავებულ იქნას, მაგრამ ეს გარემოება დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტის პრეზიდიუმს და მერე პარლამენტზეა დამოკიდებული ამისთანა წევრის განთავისუფლება თუ პასუხისგებაში მიცემა.”¹⁷⁹ შეუვალობის შესახებ საქართველოს პირველი კონსტიტუციის 48-ე მუხლს საფუძვლად დაედო კომისიის წევრთა კონცეპტუალური ხედვა და მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილება. საკონსტიტუციო კომისიის აზრით, შეუვალობის პრინციპი იყო “უცილობელი პოლიტიკური ფაქტორი.” კომისიის თეზისებში გატარებულია ის აზრი, რომ ხელშეუხებლობის იმუნიტეტს აღიარებენ როგორც უკიდურესი კონსერვატორები, ისე უკიდურესი მემარცხენე ჯგუფების და წრეების წარმომადგენლები.¹⁸⁰ კომისიას მიაჩნდა, რომ იმუნიტეტის აღიარებით დაცული იქნებოდა დეპუტატი საპარლამენტო უფლებამოსილების განხორციელების მთელ პერიოდში. კონსტიტუციის პროექტში იმუნიტეტს ეხება 55-ე მუხლი,¹⁸¹ რომელიც უცვლელად აისახა პირველი კონსტიტუციის 48-ე მუხლში.¹⁸² დამფუძნებელი კრების ერთ-ერთი წევრი სამსონ დადიანი მოითხოვდა პროექტის აღნიშნული მუხლის შეცვლას. მისი აზრით, მუხლის რედაქცია შემდეგნაირად უნდა ჩამოყალიბებულიყო: “გამონაკლისია ისეთი შემთხვევა, როცა სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენაზე მიუსწრებენ.”¹⁸³ თუმცა კონსტიტუციაში მსგავსი ცვლილება არ შესულა. ძირითადი კანონის 48-ე მუხლის მიხედვით, პარლამენტის წევრის პიროვნება ხელშეუხებელია;

¹⁷⁹ გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, ტფ., 1920, 32-33.

¹⁸⁰ 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის ოფიციალური თეზისები, “პარლამენტი,” საკონსტიტუციო კომისია, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 181; ფურცელი 54;

¹⁸¹ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი მიღებული დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, ტფილისი, 1920 წ. მაისი, 18.

¹⁸² საქართველოს კონსტიტუცია, ბათოში, 1921 წელი, 15.

¹⁸³ დადიანი ს., პარლამენტი, გაზეთი “სახალხო საქმე,” 1920 წელი, 28 ოქტომბერი.

დაუშვებელი იყო მისი შეპყრობა ან სამართალში მიცემა სადეპუტატო უფლებამოსილების განხორციელების დროს პარლამენტის ნებართვის გარეშე. კონსტიტუცია, დასავლური კონსტიტუციების ანალოგიურად, გამონაკლისად უშვებდა დანაშაულზე წასწრების შემთხვევას, რაც დაუყოვნებლივ ეცობებოდა პარლამენტს. თუ პარლამენტი ნებას არ დართავდა, მაშინ პარლამენტის წევრი გათავისუფლებას ექვემდებარებოდა.¹⁸⁴

§ 6. თანამდებობრივი შეუთავსებლობის პრინციპი

ყოველი კონსტიტუციის ერთ-ერთი მთავარი ფუნქციაა განსაზღვროს თანამდებობრივი შეუთავსებლობის ან შეთავსების პრინციპი. ზოგადი წესის თანახმად, საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებში მიღებულია დეპუტატის მანდატის შეთავსება მთავრობის წევრის თანამდებობასთან. იმ პერიოდში საპარლამენტო დემოკრატია განიხილებოდა ისეთ პოლიტიკურ სისტემად, სადაც ნაკლებად იყო გატარებული ხელისუფლების განაწილება და მთავრობის წევრები არჩეული იყო პარლამენტის უმრავლესობიდან. თუმცა ჩვენ გვხვდება საპარლამენტო მმართველობის ისეთი ფორმები, სადაც მინისტრებს არ ჰქონდა უფლება ყოფილიყვნენ პარლამენტის წევრები (ვენესუელა, სან-დომინგო, ჰაიტი).¹⁸⁵ საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში ასახვა ჰპოვა როგორც პირველი რესპუბლიკის სამწლიანმა გამოცდილებამ, ასევე მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის პრინციპებმა ამ სფეროში. შეუთავსებლობის პრინციპის ნორმატიული მოწესრიგების მცდელობა საქართველოში, ჯერ კიდევ, 1918 წელს იყო, როდესაც საქართველოს ეროვნულ საბჭოს წარედგინა სპეციალური კანონ-პროექტი შეუთავსებლო-

¹⁸⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921, 15.

¹⁸⁵ გაჩეკი ი., თანამედროვე დემოკრატიის უფლება (II სახელმწიფოებრივ პრაქტიკაში დემოკრატიის სამი ფრომა); გაზეთი “საქართველოს რესპუბლიკა,” 1919 წელი, 12 აგვისტო.

ბის შესახებ. ვფიქრობთ, საკმაოდ საინტერესოა ქართული კონსტიტუციის ავტორების კონცეპტუალური ხედვა ამ საკითხებზე, რომელიც ჩვენი ნაშრომის შესწავლა-განხილვის ერთ-ერთი მთავარი თემაა.

§ ა) კონსტიტუციური ხელვა

1918 წელს საკონსტიტუციო კომისიას ინიციატივის საფუძველზე გადაეცა კანონ-პროექტი “საბჭოს წევრობის და მოხელეობის შეთავსების”¹⁸⁶ შესახებ. კომისიას განემარტა საკანონმდებლო ინიციატივის შინაარსი და გამოითქვა შეხედულება, რომ ყველა პარლამენტარული სახელმწიფოს პრინციპია პარლამენტის თანამდებობის სხვა თანამდებობასთან შეუთავსებლობა. ეროვნულ საბჭოს განემარტა: “საბჭოს წევრი რომ თავისუფალი იყოს თავის მოქმედებაში, საჭიროა იგი იყოს მთავრობისაგან დამოუკიდებელი. ამიტომ სახელმწიფო სამსახურში მყოფ მოხელეს და სამხედრო პირს არ უნდა ჰქონდეს უფლება საბჭოს წევრად ყოფნისა.”¹⁸⁷ საკითხი შეეხო, ასევე იმ დეპუტატებს, რომლებიც უნივერსიტეტში პროფესორის თანამდებობებზე მუშაობდნენ. გამოითქვა მოსაზრება, რომ მთავრობის მიერ დანიშნული პროფესორი საჯარო მოსამსახურეა და მას უფლება არ აქვს იყო დეპუტატი, ხოლო პროფესორთა საბჭოს მიერ არჩეულ პროფესორს შეეძლო ყოფილიყო საბჭოს წევრი. კანონ-პროექტის საერთო კონცეფციას იზიარებდა საკონსტიტუციო კომისიის მოწვეული წევრი გიორგი ნანეიშვილი. მისი აზრით, პროექტის საბოლოო რედაქცია უნდა ყოფილიყო ასეთი: “თუ მოხელე მოხელეობაზე უარს იტყვის, მაშინ იგი რჩება საბჭოს წევრად.”¹⁸⁸ საკონსტიტუციო კომისიამ აღნიშნულ საკითხზე

¹⁸⁶ 1918 წლის 20 ივლისის საქართველოს ეროვნული საბჭოს საკონსტიტუციო კომისიის სხდომა; სეა, ფ. 1833, აღწ. 1, ს. 191, ფ. 151

¹⁸⁷ იქვე; სეა, ფ. 1833, აღწ. 1, ს. 191, ფ. 151

¹⁸⁸ იქვე; სეა, ფ. 1833, აღწ. 1, ს. 191, ფ. 151

1918 წლის 24 ივლისს შეადგინა განმარტება.¹⁸⁹ განმარტებაში აღნიშნული იყო, რომ “თითქმის ყველა კონსტიტუციურ სახელმწიფოში მიღებულია ის დებულება, რომ თანამდებობის პირი, რომელიც ხაზინიდან განსაზღვრულ ჯამაგირს იღებს, არ შეიძლება ამასთან პარლამენტის წევრიც იყოს. ეროვნული საბჭო კი დროებითი პარლამენტია. ერთის მიხედვით თითქო უსამართლო იქნებოდა, რომ ესა თუ ის პირი გვეიძულებინა, უარი ეთქვა თავის მუდმივ სამსახურზე ორიოდ თვის საპარლამენტო მუშაობისათვის, მაგრამ ძნელია წინდაწინ იმის განსაზღვრა, თუ რამდენად დღევრძელი იქნება ეროვნული საბჭო.”¹⁹⁰ 1919 წლის 29 მარტს საკონსტიტუციო კომისიამ დამფუძნებელ კრებას წარუდგინა კანონ-პროექტის ახალი რედაქცია “დამფუძნებელი კრების წევრობისა და მოხელეობის შეუთავსებლობისა და წევრთა გასამრჯელოს” შესახებ.

სდგ-ს პოზიცია. სოციალ-დემოკრატების პოლიტიკური პოზიცია წარმოადგინა და დაიცვა რაჟდენ არსენიმე, რომელმაც მოიხმო მაგალითები იმ ქვეყნებისა, სადაც ეს საკითხი, კონსტიტუციებში განსხავებულად იყო წარმოდგენილი. მან ხაზი გაუსვა შვეიცარიისა და საფრანგეთის კონსტიტუციათა ძირითად დებულებებს. შვეიცარიაში შეთავსების პრინციპი უარყოფილი იყო საერთოდ, ხოლო საფრანგეთში მინისტრთა-კაბინეტს ადგენდა პრემიერ-მინისტრი, რომელსაც ნიშნავდა პრეზიდენტი საპარლამენტო უმრავლესობიდან. იგი მხარს უჭერდა ფრანგულ მოდელს. “ჩვენ სასურველად მიგვაჩნია, განაცხადა მან, რომ ამ შემთხვევაში ჰქონდეს ჩვენში ადგილი საფრანგეთის პრაქტიკას და არა შვეიცარიისას. ესე იგი უმთავრეს აღმასრულებელ ორგანოს, როგორც არის სამინისტროები, და ზოგიერთი ამგავრი თანამდებობანი, ჰქონდეს საშუალება და უფლება ერთ და იმავე დროს იყვნენ წევრებად დამფუძნებელ კრებისა და თან ასრულებდნენ თავის თანამდებობას.”¹⁹¹

¹⁸⁹ სეა, ფ. 1836, აღწ. 1, ს. 201, ფ. 52

¹⁹⁰ იქვე; სეა, ფ. 1836, აღწ. 1, ს. 201, ფ. 52

¹⁹¹ სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-6 სხდომა, გვ. 5

არსენიძის აზრით, კანონმდებელს არ შეუძლია ერთსა და იმავე დროს კანონმდებლობდეს და სხვა ადგილას მსახურებდეს. ეს არის ერთგვარი საყოველთაოდ მიღებული იდეა, რომლის მიხედვით, კანონმდებელი განთავისუფლებულია სხვა საქმიანობისაგან და ეს ყველა კონსტიტუციაში შედის, როგორც ერთი მისი აუცილებელი ელემენტი, აუცილებელი ნაწილი და დამფუძნებელი კრებისთვის, მითუმეტეს, მისაღები და საგაღდებულოა.¹⁹² მან მხარი დაუჭირა კანონ-პროექტის კიდევ ერთ დებულებას, რომლის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის წევრს ულება ჰქონდა იმავე დროს ყოფილიყო დამფუძნებელი კრების წევრი. მისი აზრით, ყოველივე ხმოსანს (ადგილობრივი თვითმმართველობის საკრებულოს წევრს), რომელიც ადგილზე კანონმდებლობს, შეუძლია იმავე დროს იყოს კანონმდებელი ცენტრში, ასრულებდეს საკანონმდებლო საქმიანობას მთელი სახელმწიფოსათვის.¹⁹³ კანონმდებელი ამ პრინციპის ცხოვრებაში გატარებას იმით ასაბუთებდა, რომ ისინი ერთგვაროვან ფუნქციებს ასრულებენ და არავის ექვემდებარებიან. მან განმარტა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის გამგეობის წევრსაც უნდა ჰქონოდა პარლამენტში პასიური საარჩევნო უფლება. მან ხაზი გაუსვა კომისიის იმ გადაწყვეტილებას, რომელიც ეხებოდა დამფუძნებელი კრების წევრის ჯამაგირს. შესაძლებელია თუ არა, რომ ერთი და იგივე პირმა, ერთი და იგივე ხაზინიდან აიღოს ორი ჯამაგირი? კომისია მივიდა იმ დასკვნამდე, რომ სახელმწიფოს თავისი მოსამსახურისათვის გადაეხადა ერთი ჯამაგირი.¹⁹⁴ მისი კონცეფციის მთავარი მხარე იყო ის, რომ დაესაბუთებინა დეპუტატის მანდატის შეთავსებადობა მთავრობის წევრისა და ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრის თანამდებობებთან. უნდა ითქვას, რომ არსენიძის კონცეპტუალური ხედვა საბოლოოდ ასახვას პოვებს პირველ კონსტიტუციაში.

¹⁹² იქვე. სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-6 სხდომა, გვ. 5

¹⁹³ იქვე. სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-6 სხდომა, გვ. 6;

¹⁹⁴ იქვე. სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-6 სხდომა, გვ. 7;

სფე-ს პოზიცია. სოციალ-ფედერალისტების სახელით იესე ბარათაშვილმა კანონ-პროექტის მხოლოდ ერთ მუხლზე ისაუბრა და გამოთქვა კონცეპტუალური შენიშვნები. ბარათაშვილი უფრო დამფუძნებელი კრებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის გამგეობის უფლებებს შეეხო. მისი აზრით, დამფუძნებელი კრება არის უმაღლესი საკანონმდებლო დაწესებულება, რომელსაც აქვს მინიჭებული კონტროლის ფუნქციები, ერთი სიტყვით, დამფუძნებელი კრება არის ყველა საქმის ბატონ-პატრონი, ამისდა მიხედვით თვითმმართველობის გამგეობის წევრი ვერ იქნება იმავე დროს დამფუძნებელი კრების წევრი. იგი ამბობდა, რომ გამგეობის წევრი თავისუფალი არ არის, გამგეობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლება და მას მოჰყავს სისრულეში მთავრობის დადგენილება.¹⁹⁵ იგი ემორჩილება სხვას, სხვისი ბრძანება უნდა განახორციელოს, დამფუძნებელი კრების წევრი კი არის ბრძანებელი, კონტროლიორი, შეუძლია კონტროლი გაუწიოს თვითმმართველობის წევრს და მოსთხოვოს პასუხი მას, ხოლო ეს უკანსკნელი ვალდებულია პასუხი აგოს, ერთი და იმავე დროს ის იქნება ბრძანებელი და კონტროლიორი და მეორე მხრივ პასუხისმგებელი. აქედან გამომდინარე უფლებები და მოვალეობები გამიჯნული არ არის.¹⁹⁶ მისი აზრით, შეუძლებელი იყო სხვადსხვა თანამდებობისა და მოვალეობის შეთავსება.

ელპ-ს პოზიცია. ეროვნულ-დემოკრატიებიდან გიორგი გვაზავამ ყურადღება გაამახვილა საკითხის პრაქტიკულ მხარეზე. იგი დარწმუნებული იყო, რომ, მაგალითად, სოხუმის თვითმმართველობის გამგეობის წევრი, ვერ შეძლებდა დამფუძნებელ კრებაში მუშაობას იმის გამო, რომ იგი ცენტრთან შორს იყო. *“ფიზიკურად შეუძლე-*

¹⁹⁵ სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-6 სხდომა, გვ. 8, სეა, ფ. 1833, აღწ. 1, ს. 181, ფ. 7

¹⁹⁶ სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-6 სხდომა, გვ. 8, სეა, ფ. 1833, აღწ. 1, ს. 181, ფ. 7

*ბელია იმან იმუშავოს აქაც და იქაც, თბილისში და სოხუმშიაც.”*¹⁹⁷ გიორგი გვაზავა უშვებდა გამონაკლისს იმ ქალაქების თვითმმართველობათა გამგეობის წევრებისათვის, რომლებიც დამფუძნებელ კრებასთან ახლოს იყვნენ. თუმცა, ამავე დროს, სასარგებლოდ თვლიდა ადგილობრივი კადრების ჩართვას საკანონმდებლო საქმიანობაში. გიორგი გვაზავამ ზოგადად მხარი დაუჭირა კანონ-პროექტის პირველ მუხლს, რომლის მიხედვით, დამფუძნებელი კრების წევრს უფლება ჰქონდა შეეთავსებინა მინისტრის, მინისტრის მოადგილის, სახელმწიფო კონტროლიორისა და მისი მოადგილის თანამდებობები, მაგრამ იგი პრინციპულად მოითხოვდა სათათბირო ხმის ჩამორთმევას მათთვის, მინისტრებს არ უნდა მიეღოთ მონაწილეობა კენჭისყრაში. მათი საქმიანობა საკანონმდებლო ორგანოში უნდა შემოფარგლულიყო სარეკომენდაციო ხასიათით. მაგალითად, უნდა გამოსულიყვნენ ტრიბუნაზე ახსნა-განმარტებისათვის, დისკუსიებში ჩართულიყვნენ და სხვა. მომხსენებლის აზრით, *„თუ ჩვენ მივიღეთ პრინციპი პასუხისმგებლობისა, ყოველად შეუძლებელია საკითხის გადაწყვეტის დროს თვითონ მინისტრმა მიიღოს მონაწილეობა და თავის თავს თეთრი კენჭი მისცეს. ამნაირად ყველა მინისტრი წევრებად დარჩებიან, მხოლოდ კითხვის გადაწყვეტის დროს ისინი თავს შეიკავებენ, ხმას არ მისცემენ. მართალია თქვენ, სოციალ-დემოკრატებს დაგეკარგებათ ორი-სამი ხმა, მაგრამ თქვენ 109 ბრძანდებით და რა მნიშვნელობა აქვს ამას?“*¹⁹⁸

დეპუტატი პრინციპულად გამოვიდა დამფუძნებელი კრების წევრად ელჩების არჩევის წინააღმდეგ, ვინაიდან ელჩები ინიშნებიან მთავრობის მიერ და მას ემორჩილებიან. მან მისაღებად ჩათვალა საკანონმდებლო ორგანოში პროფესორების არჩევა, *„იმითომ, რომ სწორედ პროფესორები შეიძლება, ჩვენთვის უფრო საჭირონი არ-*

¹⁹⁷ სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-6 სხდომა, გვ. 15, სეა, ფ. 1833, აღწ. 1, ს. 181, ფ. 7

¹⁹⁸ სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-6 სხდომა, გვ. 16, სეა, ფ. 1833, აღწ. 1, ს. 181, ფ. 7

იან, გონებით, ჭკუით, განათლებით ბრწყინვალენი არიან, და პროფესორები, რასაკვირველია, ძალიან სასურველია, რომ დარჩნენ.¹⁹⁹ იგი, ასევე გამოვიდა პირველი მუხლის იმ დებულების წინააღმდეგ, რომელიც გვარდიის მთავარი შტაბის წევრებს უფლებას აძლევდა ყოფილიყვნენ დამფუძნებელი კრების წევრები. მისი განმარტებით, „გვარდიის წევრი ასე თუ ისე ექვემდებარება თავის უფროსს, ასე თუ ისე, მისი ზეგავლენის ქვეშ არის. მე კი მინდა, რომ კანონმდებელი იყოს თავისუფალი, თავისუფლად იმსჯელოს და თავისი სინდისის ქვეშ გადაწყვიტოს ყოველი საკანონმდებლო საკითხი. თუ ეს პირი მომზადებულია, როგორც კანონმდებელი, ვთხოვთ მობრძანდეს აქ, მხოლოდ იქ კი მიატოვოს სამსახური.“²⁰⁰

სრფ-ს პოზიცია. სოციალ-რევოლუციონერებიდან დეპუტატმა ივანე გობეჩიამ პრინციპულად უარყო პროექტის ის დებულება, რომელიც თვითმმართველობის გამგეობის წევრს უფლებას უტოვებდა ყოფილიყო საკანონმდებლო კრების წევრი. ეროვნულ-დემოკრატიების მსგავსად, მანაც ხაზი გაუსვა საკითხის პრაქტიკულ მხარეს. მართებულად მიიჩნევდა დამფუძნებელ კრებაზე გამოთქმულ მოსაზრებას, რომლის მიხედვით, დამფუძნებელი კრება უნდა ყოფილიყო დაახლოებული პროვინციასთან და ეს პრინციპი მას განხორციელებულად მიაჩნდა იმის გამო, რომ დამფუძნებელი კრების თითქმის ყველა წევრი პროვინციებიდან იყო და ისინი თავისთავად კარგად იცნობდნენ ადგილობრივ ერთეულებში არსებულ მდგომარეობას. იგი მხარს უჭერდა თვითმმართველობის ხმოსნის დამფუძნებელი კრების წევრად ყოფნას და დაუშვებლად მიაჩნდა თვითმმართველობის გამგეობის წევრს შეუთავსებლობა დეპუტატის თანამდებობა.²⁰¹ „თვითმმართველობის ხმოსნობა და დამფუძნებელი კრების წევრობა შესათავსებელია, რადგანაც

¹⁹⁹ სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-6 სხდომა, გვ. 16, სეა, ფ. 1833, აღწ. 1, ს. 181, ფ. 1.

²⁰⁰ სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-6 სხდომა, გვ. 16;

²⁰¹ სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-6 სხდომა, გვ. 18;

ხმოსნობა იმდენ ღროს ვერ წაართმევს დეპუტატს, რამდენსაც გამგეობის წევრობა. საერობო ყრილობა ადგილობრივი პატარა პარლამენტი; ის ირჩევს გამგეობას, ე. ი. აღმასრულებელ ორგანოს და მას ავალებს სისრულეში მოიყვანოს ყოველი ის დადგენილება, რომელსაც ყრილობა გამოიტანს. თუ ასეთი შეთავსება მოხდება, მაშინ თქვენ დარწმუნებული უნდა იყვეთ, რომ ის პირი, რომელიც მოისურვებს ადგილობრივ გამგეობაშიც მუშაობას და აქაც კანონმდებლობას, ვერც იქ გააკეთებს ვერაფერს და ჩვენთვისაც გამოუდგარი იქნება, რადგანაც ის მეტ ღროს მოანდომებს გზაში მიმოსვლას.“²⁰²

საბოლოოდ კრებამ გაითვალისწინა საპარლამენტო უმრავლესობის შეხედულებები, რომელიც ეფუძნებოდა ძირითადად ფრანგულ მოდელს, რომლის მიხედვით, მინისტრთა-კაბინეტის წევრები შეიძლება ყოფილიყვნენ ერთდროულად საკანონმდებლო ორგანოს წევრები. საკანონმდებლო დისკუსიებისა და განხილვების შემდეგ კრებამ 1919 წლის 4 აპრილს მიიღო კანონი „დამფუძნებელი კრების წევრობისა და მოხელეობის შეუთავსებლობისა და წევრთა გასამრჯელოსი.“²⁰³ კანონის მიხედვით, სდკ-ს წევრობა სახელმწიფო დაწესებულებებში სამსახურთან შეუთავსებელი იყო. ეს დებულება არ ერცელდებოდა მინისტრების, მათი მოადგილეების, სახელმწიფო კონტროლიორის, მისი მოადგილის, ელჩებისა და უმაღლესი სკოლის პროფესორების, პრეზიდენტებისა და რექტორების, ასევე სახალხო გვარდიის მთავარი შტაბის წევრებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წევრების მიმართ.²⁰⁴

²⁰² სდკ, სტ. ანგარიშები, 1919 წ.; მე-6 სხდომა, გვ. 18;

²⁰³ სდრსაკ (1918-1921); 1990 წ.; თბ; გვ. 237

²⁰⁴ იქვე.

§ 2) შვეიცარიის კონსტიტუციის პროექტებში

საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა პოლიტიკური კონცეპტუალური ხედვა დეპუტატის თანამდებობის შეუთავსებლობის პრინციპის შესახებ დადასტურებულია სანიმუშო პროექტის მე-14 პუნქტში, რომლის მიხედვით, პარლამენტის წევრს არ შეეძლო იმავე დროს რაიმე ჯამაგირიან თანამდებობაზე ყოფნა ან ადგილობრივი თვითმმართველობის სამსახურში სხვაგვარი საქმიანობა. პროექტი გამონაკლისის სახით ითვალისწინებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ხმოსნად არჩევას ან სხვა საპატიო თანამდებობის დაკავებას.²⁰⁵ მე-14 პუნქტის ანალიზი ცხადყოფს, რომ საკონსტიტუციო კომისიას სურდა დეპუტატისა და ხმოსნის თანამდებობა შეუთავსებინა ერთმანეთთან, ვინაიდან, მათი კონცეპტუალური ხედვის მიხედვით, პირველ რიგში, ეს უზრუნველყოფდა ცენტრალური ხელისუფლების დაახლოებას ადგილობრივ ხელისუფლებასთან, ამ ხელისუფლებათა ერთიანობას. შეთავსების მომხრეები მიუთითებდნენ, რომ დეპუტატისა და ხმოსნის ფუნქციები ზოგადად ერთგვაროვანია, ხმოსანი “ხმის უფლებიშ საარგებლობს ადგილობრივ-ადმინისტრაციულ ერთეულში, როგორც თავად დეპუტატი უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში. საერთოობო ყრილობა, სოციალ-რევოლუციონერთა აზრით, იყო “**პატარა პარლამენტი**.” ბუნდოვანია მე-14 პუნქტის ბოლო წინადადება “ან ეჭიროს რაიმე საპატიო თანამდებობა.” დღეს ძნელია იმის თქმა თუ კონკრეტულად რომელ თანამდებობას გულისხმობდნენ კანონმდებლები, მაგრამ, ჩვენი აზრით, ეს უნდა ყოფილიყო უმაღლესი სასწავლებლების პროფესორები ან პრივატდოცენტები. სანიმუშო პროექტი, როგორც ჩანს, არ ითვალისწინებს დეპუტატის თანამდებობის დაკავებას.

²⁰⁵ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი, თავი მე-4, პარლამენტი, შედგენილი იუსტიციის მინისტრის რაჟდენ არსენიძის მიერ; იხ. სეა; ფონდი 1836; აღწ; I; საქმე 420; ფურცელი 112-115.

დებობის შეთავსებას მთავრობის წევრის თანამდებობასთან. საკონსტიტუციო კომისიის მიერ პროექტის მე-14 პუნქტში მთლიანად გაზიარებულია შვეიცარიის 1874 წლის კონსტიტუციის 77-ე მუხლის დებულება, რომლის მიხედვით, პარლამენტის თემთა სათათბიროს წევრებს, ასევე კავშირის სათათბიროს (მთავრობის) წევრებს ეკრძალებოდათ იმავედროულად პარლამენტის ქვედა პალატის, ანუ ერის სათათბიროს წევრობა.²⁰⁶ შეუთავსებლობის პრინციპს ეხება შვეიცარიის კონსტიტუციის 97-ე მუხლი, რომელიც მთავრობის წევრებს უკრძალავდა ფედერაციის ან პროვინციის ხელისუფლებაში რაიმე თანამდებობის დაკავებას, კიდევ უფრო მეტი, არც სხვა საქმის წარმოებას ან პროფესიით მუშაობას.²⁰⁷ სანიმუშო პროექტით მთლიანად უარყოფილია საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში მიღებული გამოცდილება შეთავსებასთან დაკავშირებით, როდესაც ჟორდანიას მთავრობის წევრები იმავედროულად საქართველოს ეროვნული საბჭოს ან დამფუძნებელი კრების წევრები იყვნენ და წარმატებით უთავსებდნენ მინისტრის თანამდებობას დეპუტატის მანდატს. უფრო განსახვავებული კონცეპტუალური ხედვა წარმოადგინა სოციალისტ-რევოლუციონერებმა კონსტიტუციის პროექტის 30-ე მუხლის სახით. პროექტის აღნიშნული მუხლის თანახმად, სახალხო საბჭოს (პარლამენტის) წევრობა სხვა თანამდებობასთან შეუთავსებელი იყო, მაგრამ დაშვებული იყო გამონაკლისი მხოლოდ მთავრობის წევრებისათვის. უცნაური ის იყო, რომ პროექტი მთავრობის წევრს ხმის უფლების მიცემას უკრძალავდა ვიდრე იგი მინისტრის თანამდებობაზე იმყოფებოდა.²⁰⁸

მოგვიანებით, უკვე 1920 წელს საკონსტიტუციო კომისიის მიერ გამოცემული კონსტიტუციის პროექტის 58-ე მუხლი აფართოვებდა

²⁰⁶ იხ. Швейцарская Федеральная Конституция; М. 1917, 21;

²⁰⁷ იქვე, 24.

²⁰⁸ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, წარდგენილი საქართველოს დამფუძნებელ კრებაში 1920 წლის 15 დეკემბერს სოციალისტ-რევოლუციონერთა მიერ; იხ. სეა; ფონდი 1833; საქმე 728; ფურცელი 97;

ბს იმ თანამდებობის პირთა ნუსხას, რომლის დაკავების უფლება ჰქონდა დეპუტატს. პროექტის ამ მუხლის მიხედვით, პარლამენტის წევრს უფლება ეძლეოდა დაეკავებინა მთავრობის წევრის, სახელმწიფო კონტროლიორის, მინისტრის მოადგილის ან ადგილობრივი მმართველობის ხმოსნის თანამდებობები.²⁰⁹ აქ ჩანს საქართველოს პირველი რესპუბლიკის 1919 წლის 4 აპრილის დებულების 1-ლი პუნქტის “შენიშვნის” გავლენა,²¹⁰ თუმცა ამ დებულებისაგან განსხვავებით, კონსტიტუციის პროექტის 58-ე მუხლი გამონაკლისს არ უშვებს სახელმწიფო კონტროლიორის მოადგილეების, უმაღლესი სკოლის პროფესორების, პრეზიდენტის და რექტორების, ასევე სახალხო გვარდიის მთავარი შტაბის უფროსების. პროექტით დეპუტატს ეკრძალებოდა ზემოთ ჩამოთვლილი თანამდებობების დაკავება. თუ გადავხედავთ დასავლეთ ევროპის კონსტიტუციასა და უმრავლესობას, დაცულია შეუთავსებლობის პრინციპი. საკონსტიტუციო კომისია ამ საკითხს განსაკუთრებული სიფრთხილით ეკიდებოდა და თვლიდნენ, რომ დეპუტატის ან მთავრობის წევრის თანამდებობის შეუთავსებლობის პრინციპის აღიარება კონსტიტუციის ერთ-ერთი ფუნქცია იყო. კომისიის კომენტარებში ვკითხულობთ: *“ზოგიერთი კონსტიტუციები მეტიმეტად იცავენ შეუთავსებლობის პრინციპს. არის კონსტიტუციები, რომლებიც გამონაკლისს არ უშვებენ მინისტრებისთვისაც. ასეთი წესი არსებობს პოლანდიაში, შვეიცარიაში და შვედეთში შტატებში. სხვა კონსტიტუციები კი აღიარებენ შეუთავსებლობის პრინციპს, მაგრამ განსაზღვრული კატეგორიისათვის სტოვენ განმონაკლისს. ასეთი სისტემა აქვს ინგლისს, საფრანგეთს და იტალიას.”*²¹¹ თუმცა

²⁰⁹ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი მიღებული დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის მიერ, ტფილისი, 1920 წ. მაისი, 18.

²¹⁰ დამფუძნებელი კრების წევრობისა და მოხელეობის შეუთავსებლობისა და წევრთა გასამრჯელოსი; იხ. სდრსაკ (1918-1921); თბ., 1990, 237.

²¹¹ 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის ოფიციალური თეზისები, “პარლამენტი,” საკონსტიტუციო კომისია, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 181; ფურცელი 51.

ჩვენს მიერ ბელგიის 1831 წლის კონსტიტუციის ანალიზმა დაგვარწმუნა, რომ ბელგიაშიც იყო მსგავსი გამონაკლისები დაშვებული. 36-ე მუხლის მიხედვით, რომელშიც 1893 წელს შევიდა ცვლილება, მთავრობის მიერ რომელიმე ანაზღაურებად თანამდებობაზე პალატის წევრის (იგულისხმება ორივე პალატა: წარმომადგენელთა პალატა და სენატი) დანიშვნის შემთხვევაში, იგი კარგავდა პალატის სხდომებზე დასწრების უფლებას და სადეპუტატო უფლებამოსილების გაგრძელების უფლება ჰქონდა მხოლოდ ახალი არჩევნების შემდეგ.²¹² ბელგიის კონსტიტუციის 56-ე მუხლი სენატორებისათვის უშვებს გამონაკლისს, მათ უფლება ჰქონდა ყოფილიყვნენ მინისტრები, ყოფილი მინისტრები, ან სახელმწიფო მინისტრი (1-ლი პუნქტი),²¹³ რომელიმე სამეფო აკადემიის მომქმედი ან ყოფილი წევრი, პროფესორები (მე-7 პუნქტი),²¹⁴ პროვინციული საბჭოების წევრები (მე-9 პუნქტი)²¹⁵ და სხვა. იტალიის 1848 წლის კონსტიტუცია იძლევა ამომწურავ ჩამოანთვალს იმ თანამდებობებისა, რომელთა შეთავსება შეიძლებოდა დეპუტატის მანდატთან; 1) მინისტრები და სახელმწიფო სუბ-სეკრეტრები; 2) სახელმწიფო საბჭოს წევრები; 3) საკასაციო სასამართლოს წევრები და 4) გენერლები და ორდინალური პროფესორები.²¹⁶

საკონსტიტუციო კომისია, როდესაც ამუშავებდა შეუთავსებლობის პრინციპს, ითვალისწინებდა როგორც მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილებას ამ სფეროში, ასევე კომისიის წევრთა კონცეპტუალურ შეხედულებებსაც და საქართველოს პირველი რესპუბლიკის სამწლიან გამოცდილებას. საკონსტიტუციო კომისიას

²¹² Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года, Конституции Буржуазных стран, том II, Москва, 1936 г. Ст. 478;

²¹³ იქვე, 481.

²¹⁴ იქვე.

²¹⁵ იქვე, 482.

²¹⁶ 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის ოფიციალური თეზისები, “პარლამენტი,” საკონსტიტუციო კომისია, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 181; ფურცელი 54.

მიაჩნდა, რომ დეპუტატის თანამდებობა შეუთავსებელია ისეთ საჯარო თანამდებობასთან, რომელზეც კონსტიტუციურად კონტროლს ახორციელებს თავად პარლამენტი, დეპუტატი დამოუკიდებელი უნდა იყოს, რომ მან მომავალში სრულყოფილად განახორციელოს საბიუჯეტო სფეროში კონტროლი. საკონსტიტუციო კომისიის კომენტარებში ვკითხულობთ: *“არავითარი დამოკიდებულება არ არის ისეთი მტკიცე და ძლიერი როგორც დამოკიდებულება ეკონომიკურ ნიადაგზე და როდესაც დეპუტატს რომელიმე უწყებაში ჯამაგირიანი ალავი უჭირავს, მისი თავისუფლება შეზღუდულია, მის ნებისყოფას განსაზღვრული სფერო აქვს შემოფარგლული. ის სახელმწიფოს უბრალო მოხელეა, ე. ი. უწყების წარმომადგენლის ნების აღმასრულებელი ხდება. წარმოუდგენელია, რომ ასეთ შემთხვევაში დეპუტატმა შეძლოს მოთხოვნის უწყების წარმომადგენელს პასუხი და კონტროლი გაუწიოს მის მოღვაწეობას. ამით აიხსნება, რომ თითქმის ყველგან არის აღიარებული შეუთავსებლობის პრინციპი.”*²¹⁷ კომისიას ისიც ქონდა გათვალისწინებული, რომ დეპუტატის მიერ მთავრობის წევრის თანამდებობის შეთავსება გამოიწვევდა დეპუტატის წინაშე მთავრობის წევრის პასუხისმგებლობის დაკარგვას, რომ დეპუტატი გახდებოდა მთავრობის პოლიტიკური ინტერესის მსხვერპლი. კომისიის თეზისებში ნათქვამია: *“წარმოიდგინეთ, რომ უმრავლესობა დეპუტატებისა იმავე დროს სხვადასხვა უწყებაში მსახურობენ და მიხვდებით, რომ ასეთ შემთხვევაში მინისტრების პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე სრულიად მოსპობილი იქნება.”*²¹⁸

საკონსტიტუციო კომისიაში პრინციპული მნიშვნელობა ჰქონდა იმ საკითხის გარკვევას, ჰქონდა თუ არა უფლება პირს ორი ადგილიდან მიეღო ჯამაგირი? რა თქმა უნდა, კომისიაში შეთანხმდნენ, რომ დეპუტატს, თანამდებობრივი შეთავსების შემთხვევაში,

²¹⁷ 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის ოფიციალური თეზისები, “პარლამენტი,” საკონსტიტუციო კომისია, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 181; ფურცელი 54.

²¹⁸ იქვე.

ჯამაგირი მხოლოდ ერთი ადგილიდან უნდა აეღო. ეს დებულება სწორედ პირველ რესპუბლიკაში მოქმედებდა. 1919 წლის დებულების მე-4 მუხლის თანახმად, ამ დებულების 1-ლ პუნქტში ჩამოთვლილი თანამდებობის პირები (მინისტრები, მათი მოადგილეები, ელჩები, პროფესორები და სხვა) გასამრჯელოს მიიღებდნენ მხოლოდ ერთი ადგილიდან მათი ნების საფუძველზე.²¹⁹ თუმცა ზოგიერთ დასავლურ კონსტიტუციაში ასეთი შეზღუდვა არ გვხვდება. მაგალითად, ჩეხოსლოვაკიის 1920 წლის კონსტიტუციის მე-20 მუხლით, სახელმწიფო მოხელე, სახალხო კრებაში (პარლამენტში) არჩევის შემთხვევაში, სამსახურიდან დროებით გათავისუფლებულად ითვლებოდა, მაგრამ, ამასთან, ინარჩუნებდა ხელფასს დანაშაულის გარეშე.²²⁰

§ 8) შერთავსების პრინციპი პროფესორის თანამდებობასთან

საინტერესოა საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა კონცეპტუალური ხედვა პროფესორის თანამდებობის შეთავსების სადეპუტატო მანდატთან, რომელიც იმდროინდელი მსოფლიო საპარლამენტო სისტემებისათვის უცხო არ ყოფილა და კონსტიტუციები მას პირდაპირ ითვალისწინებდნენ. მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის ამ პრაქტიკის საქართველოში დანერგვის მცდელობა, ჯერ კიდევ, 1919 წლის დებულების 1-ლი მუხლით იყო, რომელიც პროფესორს უფლებას აძლევდა არჩეული ყოფილიყო დამფუძნებელ კრებაში. აღსანიშნავია, რომ 1919 წლის მოწვევის დამფუძნებელი კრების მუშაობაში მონაწილეობდა უნივერსიტეტის რამდენიმე

²¹⁹ დამფუძნებელი კრების წევრობისა და მოხელეობის შეუთავსებლობისა და წევრთა გასამრჯელოსი; იხ. სდრსაკ (1918-1921); თბ., 1990, 237-238.

²²⁰ La Constitution De La Republique Tchecoslovaque, Prague, 1920, გვ. 26; ასევე იხ. ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, პ. საყვარელიძის წინასიტყვაობით, თბ., 1920, 26.

პროფესორი. თუმცა, საკონსტიტუციო კომისიის მიერ გამოცემული პროექტის 58-ე მუხლში პროფესორი ნახსენები არ არის. მსჯელობა ამ საკითხზე გრძელდებოდა. პირველი, ვინც პროექტის ამ მუხლს გამოეხმაურა და მოითხოვა სიტყვა “პროფესორის” ჩამატება, იყო დამფუძნებელი კრების წევრი სამსონ დადიანი. მან გარკვეული არგუმენტები მოიყვანა იმის დასამტკიცებლად, თუ რა დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა პროფესორის მონაწილეობას საკანონმდებლო საქმიანობაში.²²¹ ამ საკითხზე მსჯელობისას, პირველ რიგში იგი ეყრდნობა, ნორმატიულ აქტს, რომელიც პირველ რესპუბლიკაში დებულების სახით იყო მიღებული²²² და “შეთავსების ტრადიციას.” კანონმდებელი მიიჩნევს, რომ პროფესორის ცოდნა და გამოცდილება სასარგებლოა უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოსათვის, მაგრამ, ამავე დროს, იგი ითვალისწინებს, ამ სფეროში, კადრების სიმცირეს, ვინაიდან, “უნივერსიტეტი ღარიბია სამეცნიერო ძალების მხრით.”²²³ ითვალისწინებდა რა იგი უნივერსიტეტის ამ მდგომარეობას და მიიჩნევდა, რომ შეთავსებას არ უნდა გამოეწვია უნივერსიტეტის მუშაობის შეფერხება. აღნიშნულ საკითხზე საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა ერთი ნაწილის კონცეპტუალური ხედვა ასეთი იყო: უნივერსიტეტი ავტონომიური დაწესებულებაა. სახელმწიფოებრივი თვალსაზრისით დეპუტატი და პროფესორი დამოუკიდებელი არიან ერთმანეთისაგან, რაც გამორიცხავს ერთიერთზე ზეგავლენის მოხდენას. ამასთანავე, პროფესორი შეიძლება იღებდეს ჯამაგირს ორივე თანამდებობიდან, ვინაიდან უნივერსიტეტი, მათი აზრით განიხილებოდა როგორც სრულიად დამოუკიდებელი დაწესებულება, ხოლო მისი თანამშრომელი, პედაგოგი თავისუფალი პროფესიის მქონე სუბიექტი.

²²¹ დადიანი ს., პარლამენტი, გაზეთი “სახალხო საქმე,” 1920 წელი, 28 ოქტომბერი;

²²² დამფუძნებელი კრების წევრობისა და მოხელეობის შეუთავსებლობისა და წევრთა გასამრჯელოსი; იხ. სდრსაკ (1918-1921); თბ., 1990 წელი.

²²³ დადიანი ს., პარლამენტი, გაზეთი “სახალხო საქმე,” 1920 წელი, 28 ოქტომბერი.

კომისიაში მიიჩნევდნენ, რომ პროფესორის საქმიანობა მოითხოვდა უშფოთველ მუშაობას, დეპუტატად მისი არჩევა კი ხელს შეუშლიდა მის აკადემიურ ცხოვრებას. კომისიის საკონსტიტუციო თეზისებში ვკითხულობთ: “რამდენად მიზანშეწონილი იქნებოდა პროფესორის დეპუტატად არჩევა? პროფესორის სამუშაო სულ სხვა სახის და ხასიათისაა. ის მოითხოვს ფრიად დამჯდარ და უშფოთველ მუშაობას და ამიტომ პროფესორი, დეპუტატად არჩეული, შეიძლება მოსწყდეს თავის აკადემიურ ცხოვრებას. მაგრამ პარლამენტშიც საჭირონი არიან სპეციალისტები და საკითხავია კიდევ, როდის უფრო სარგებლობა მოაქვს სწავლულს, მაშინ როდესაც ის უზიარებს ცოდნას განსაზღვრულ მოქალაქეთა კატეგორიას, თუ მაშინ, როდესაც ის სწორ და უაღრესად საჭირო ცნობებს აწვდის ჩვეულებრივ კანონმდებლობას, მაგრამ კომისიის აზრით, სრულიად არ არის აუცილებელი, რომ პროფესორი დეპუტატიც იყოს და პროფესორიც და იმავე დროს პრაქტიკულად ის პროფესორები, რომელნიც სერიოზულად ეკიდებიან უნივერსიტეტში მუშაობას, თვითონ ძალაუვნებურად თავს ანებებენ უნივერსიტეტში ლექციების კითხვას.”²²⁴ სწორედ ამ მოტივით პროფესორის მიერ დეპუტატის მანდატის შეთავსების პრინციპი უარყოფილ იქნა.

§ დ) მუშაობის სახეობის პრინციპი პირველ კონსტიტუციაში

საკმაოდ უცნარია, რომ საქმიანი საკონსტიტუციო დებატების შემდეგ საქართველოს პირველმა კონსტიტუციამ ღიად დატოვა პარლამენტის წევრის თანამდებობრივი შეუთავსებლობის საკითხი. კონსტიტუციის 51-ე მუხლი შემოიფარგლა მხოლოდ იმის აღნიშ-

²²⁴ 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის ოფიციალური თეზისები, “პარლამენტი,” საკონსტიტუციო კომისია, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 181; ფურცელი 54.

ვნით, რომ პარლამენტის წევრობის, მოხელეობისა და პროფესიის შეუთავსებლობის საკითხს განსაზღვრავს კანონი.²²⁵ თუმცა ძირითადი კანონის 69-ე მუხლი ჩვენი მხრიდან მსჯელობის საშუალებას იძლევა, მართალია ამ მუხლში მთავრობის წევრების თანამდებობრივ შეუთავსებლობაზეა საუბარი, მაგრამ მუხლის ბოლო წინადადება “*შეუძლია იყოს მხოლოდ პარლამენტის წევრი და ადგილობრივი თვითმმართველობის ხმოსანი*”²²⁶ თამამად გვაძლევს იმის თქმის საშუალებას, რომ პარლამენტის წევრს შეეძლო მთავრობის წევრის თანამდებობა შეეთავსებინა. ამ დებულებაში შერწყმულია საქართველოს პირველი რესპუბლიკისა და მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილება. მთავრობის წევრის თანამდებობის შეთავსება დეპუტატის სამანდატო უფლებამოსილებასთან, ეს ხომ საპარლამენტო მართვის კლასიკური მოდელის დამახასიათებელი პრინციპია. საქართველოს ამ მხრივ, პირველ რესპუბლიკაში, გარკვეული გამოცდილება ქონდა, ქართველი კანონმდებლები სწორედ ამის გამო არ შეუშინდნენ ამგვარი შეთავსების კონსტიტუციური პრინციპი დაემკვიდრებინათ ქვეყნის ძირითად კანონში. კომისიამ მაგალითად აიღო იმ ქვეყნების კონსტიტუცია, რომლებიც შეთავსების პრინციპს პირდაპირ კრძალავდნენ, მაგრამ, ამავე დროს, უშვებდნენ გამონაკლისებსაც. გერმანიის 1919 წლის კონსტიტუცია მსგავს დებულებას არ შეიცავს ანუ არ არის განსაზღვრული შეთავსების ან შეუთავსებლობის კონსტიტუციური ნორმა, მხოლოდ 44-ე მუხლი პრეზიდენტს უკრძალავს რაიხსტაგის წევრის თანამდებობის დაკავებას.²²⁷ უნდა ითქვას, რომ თუ მაინც დასავლეთის კონსტიტუციონალიზმში, ძირითადად ადგილი ჰქონდა (შვეიცარიისა და საფრანგეთის გარდა) შეთავსების პრინციპის აღიარებას, საქართველოს პირველმა კონსტიტუციამ უპირატესობა მიანიჭა *“შეზღუდული შეთავსების პრინციპს,”* რომლის მიხედვით, მთავ-

²²⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921, 16.

²²⁶ იქვე, 35.

²²⁷ Ferfassung des Deutschen Reich s For 11 August 1919. Leipzig. 1919, 16.

რობის წევრს უფლება ჰქონდა ყოფილიყო მინისტრი. ჩვენ არ ვიცით როგორი კანონი გამოიცემოდა კონსტიტუციის 51-ე მუხლის მიხედვით მომავალში და ვის მიენიჭებოდა პარლამენტის წევრის მანდატის შეთავსების უფლება, მაგრამ ერთი უდავოა: საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა კონცეპტუალური ხედვა ამ საკითხზე იმდენად მკაცრია, რომ მომავალში ნაკლებად მოსალოდნელი იყო მიეღოთ ისეთი კანონი, რომელიც სხვადასხვა თანამდებობის პირებს მიანიჭებდა დეპუტატის მანდატის შეთავსებას.

§ 7. პარლამენტის კანონმდებლობითი საქმიანობა

ყოველი პარლამენტის მუშაობა ნორმატიული აქტის მიღებით მთავრდება. ნორმატიული აქტები ფორმისა და შინაარსის მიხედვით განსხვავდებიან. საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში ნორმატიული აქტების იერარქია, მიღების წესები მოწესრიგებული იყო როგორც ცალკეული კანონებით, ისე ეროვნული საბჭოსა და დამფუძნებელი კრების რეგლამენტებით.²²⁸ საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში ნორმატიული აქტების სამართლებრივი ფორმები იყო კანონი,²²⁹ დებულება,²³⁰ ძირითადი დებულება,²³¹ დროებითი დებულება,²³²

²²⁸ საქართველოს ეროვნული საბჭოს რეგლამენტი მიღებული 1918 წლის 5 ივლისს (სდრსაკ (1918-1921); 1990 წ; თბ; იხ. საქართველოს დამფუძნებელი კრების 1919 წლის 25 აპრილის რეგლამენტი (სდრსაკ (1918-1921); 1990 წ; თბ.);

²²⁹ 1918 წლის 28 ივნისის კანონი “სახელმწიფო კონტროლიორის თანამდებობის დაარსებისა” (სდრსაკ (1918-1921); 1990 წ; თბ.) 15.

²³⁰ 1918 წლის 5 ივლისის დებულება “საობლო სასამართლოს გაუქმებისა” (სდრსაკ (1918-1921) თბ., 1990, 45.

²³¹ 1918 წლის 20 აგვისტოს “საქართველოს სამხედრო ბეგარისა და მუდმივი ჯარის შვესებისა” (სდრსაკ (1918-1921); თბ; 1990, 55.

²³² 1919 წლის 30 იანვრის “მთავრობის მიერ დანიშნული საგანგებო რევიზიისა” (სდრსაკ (1918-1921); თბ; 1990, 229.

ადგენილება,²³³ დეკრეტი,²³⁴ წესი,²³⁵ წესდება,²³⁶ რატიფიკაცია²³⁷ დაამინ-
ისტია.²³⁸

§ ა) საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტები

პირველ რესპუბლიკაში

საკანონმდებლო ინიციატივას განსაკუთრებით დიდი მნიშ-
ვნელობა აქვს დემოკრატიულ საზოგადოებაში, რომელიც წარმოად-
გენს კანონმდებლობითი საქმიანობის პირველ, საწყის ეტაპს.
სახელმწიფოში დემოკრატიის ხარისხი ბევრადაა დამოკიდებული
იმ ფაქტორზე, თუ ვის აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება,
თუ ვინ შეიმუშავებს და წარადგენს კანონ-პროექტებს პარლამენ-
ტში. ინიცირების ინსტიტუტში ვლინდება, ასევე, პარლამენტისა
და მთავრობის ურთიერთობები. საპარლამენტო მოდელებში მთავ-
რობა უფლებამოსილია კანონ-პროექტი წარადგინოს უმაღლეს
საკანონმდებლო ორგანოში. დემოკრატიულ სახელმწიფოებში ამ
უფლებით სარგებლობს ხალხიც. მაშინდელ კონსტიტუციონალ-
იზმში სახალხო ინიციატივა განიხილებოდა როგორც რეფერენ-

²³³ 1919 წლის 31 იანვრის “საქართველოს პარლამენტის მოქმედების შე-
ჩერების შესახებ” (სდრსაკ) 1918-1921); თბ., 1990, 236.

²³⁴ 1919 წლის 14 მარტის “საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობის შედ-
გენისა” (სდრსაკ) 1918-1921); თბ., 1990, 237.

²³⁵ 1919 წლის 15 აპრილის “დამფუძნებელი კრების მიერ მიღებული კანონის,
დეკრეტის და დადგენილების გამოქვეყნებისა” (სდრსაკ (1918-1921); თბ.
1990 წ; გვ. 239);

²³⁶ 1919 წლის 31 დეკემბრის “საქართველოს სახელმწიფო ბანკის შესახებ”
(სდრსაკ (1918-1921); თბ. 1990, 325.

²³⁷ 1920 წლის 19 მარტის “საქართველოს და აზერბაიჯანის რესპუბლიკების
მთავრობათა შორის დადებული ხელშეკრულებისა” (სდრსაკ (1918-1921);
თბ., 1990, 364.

²³⁸ 1921 წლის 11 თებერვლის “საქართველოს დამოუკიდებლობის იურიდი-
ულად ცნობის აღსანიშნავად” (სდრსაკ (1918-1921); თბ., 1990, 453.

დუმის ნაირსახეობა. “სახალხო ინიციატივა – რეფერენდუმის
უახლესი ნაყოფი არის, უფლება, რომლის მიხედვით მოქალაქეთა
განსაზღვრულ რიცხვს შეუძლია გარკვეული საკითხის შესახებ
ხალხის დაკითხვა მოითხოვოს.”²³⁹

საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში ინიციატივის მქონე
სუბიექტთა წრე კანონმდებლობით არ იყო დადგენილი. ამის შეს-
ახებ ინფორმაციას არც რეგლამენტები შეიცავს. თუმცა იმ პერი-
ოდის საარქივო მასალების შესწავლა-ანალიზის საფუძველზე დაყ-
რდნობით შეიძლება ჩამოვაყალიბოთ საკანონმდებლო ინიციატივის
უფლების მქონე სუბიექტები: ა) ეროვნული საბჭოს (პარლამენტი)
წევრები (პერსონალურად); ბ) ეროვნული საბჭოს პრეზიდიუმი; გ)
ეროვნული საბჭოს კომისიები (კომისია); დ) ეროვნული საბჭოს
ფრაქციები; ე) მინისტრთა-კაბინეტი; ზ) მინისტრები ინდივიდუ-
ალურად. დამფუძნებელი კრების მოქმედების პერიოდში საკანონ-
მდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტთა წრე გაიზარდა.
ესენია: ა) სახელმწიფო კონტროლიორი; ბ) აფხაზეთის სახალხო
საბჭო. საკანონმდებლო ინიციატივებთან დაკავშირებული ზოგი-
ერთი პროცედურა დამფუძნებელი კრების დადგენილებებით იყო
მოწესრიგებული. მაგალითად, 1919 წლის 1 ნოემბრის „საკანონმდ-
ებლო ინიციატივის მქონე ორგანოს მიერ დამფუძნებელ კრებაში
წარდგენილი საკანონმდებლო აქტის უკან გამოთხოვის შესახებ.“²⁴⁰

დადგენილება ინიციატივის მქონე სუბიექტს უფლებას ანიჭებდა
უკან გამოეთხოვა განსახილველად და დასამტკიცებლად შეტანილი
პროექტი. თუ კომისიას დაწყებული ჰქონდა პროექტის განხილვა ან
დასკვნა ჰქონდა შედგენილი, პროექტის უკან დაბრუნება შესაძლე-
ბელი იყო მხოლოდ კომისიის თანხმობით. განხილვის სტადიაზე
მყოფი პროექტის გამოთხოვა საჭიროებდა დამფუძნებელი კრების
პლენუმის ნებართვას. ჩვენს ყურადღებას იქცევს კრების დადგე-

²³⁹ გაჩეკი ი., თანამედროვე დემოკრატიის უფლება (2. რეფერენდუმის
ფორმები); გაზეთი “საქართველოს რესპუბლიკა,” 1919 წელი, 11 სექტემ-
ბერი).

²⁴⁰ სეა, ფონდი. 1833, აღწ. 1, საქმე. 65, ფურცელი. 9;

ნილების სახელწოდებიდან “ინიციატივის მქონე ორგანო.” აქედან ჩანს, რომ ინიციატივის უფლებით სარგებლობდნენ მხოლოდ იურიდიული პირები. აღსანიშნავია, რომ დამფუძნებელი კრების მოწვევიდან ერთი წლის თავზე საკანონმდებლო ინიციატივის სახით შემოსულა 415 კანონ-პროექტი, აქედან ნახევარზე მეტი მთავრობის მიერ იყო ინიცირებული.²⁴¹ ეს ფაქტი კი მიუთითებს იმაზე, რომ საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში მთავრობა გავლენას ახდენდა კანონშემოქმედებით საქმიანობაზე, რაც საპარლამენტო რეჟიმებისთვისაა დამახასიათებელი და, ჩვენი აზრით, ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპიდან გამომდინარეობს.

§ ბ) კონცეპტუალური ხედვა

საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში საკანონმდებლო ინიციატივის სუბიექტთა წრე საკმაოდ ფართოა, რაც, ჩვენი აზრით, გამოწვეული იყო საქართველოს რესპუბლიკის მმართველობის

²⁴¹ აქედან ინიციატივით გამოსულა მინისტრთა-კაბინეტი (12), შინაგან საქმეთა მინისტრი (77), საგარეო საქმეთა მინისტრი (5), ფინანსთა მინისტრი (54), მიწათმოქმედების მინისტრი (33), გზათა მინისტრი (49), იუსტიციის მინისტრი (19), განათლების მინისტრი (36), შრომის მინისტრი (13), სამხედრო მინისტრი (28), სახელმწიფო კონტროლიორი (2), დამფუძნებელი კრების პრეზიდიუმი (16), საკონსტიტუციო კომისია (3), იურიდიული კომისია (14), საბიუჯეტო-საფინანსო კომისია (12), სამხედრო კომისია (16), ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის კომისია (7), განათლების კომისია (5), ხელოვნების კომისია (2), სარეგლამენტო კომისია (1), საბიბლიოთეკო კომისია (1), აგრარული კომისია (2), სდგ (6), ედგ (1), ეროვნული ფრაქცია (1) (სეა, ფონდი. 1833, აღწ. 1, საქმე. 225, ფურცელი 338); შემოსული ინიციატივებიდან კანონ-პროექტის სახით იყო 114, დეკრეტის სახით—280, დადგენილების—11, დებულების—7, რატიფიკაციის სახით—3. პროექტებიდან დამტკიცებულ იქნა 278, გააუქმეს ან ერთი მეორეში ჩართეს 12, ინიციატივის უფლების მქონე უწყებას დაუბრუნდა 33, განუხილველი დარჩა 92.

ფორმის დემოკრატიული ბუნებით და, ამავე დროს, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტთა რაოდენობა კანონმდებლობით არ იყო განსაზღვრული. საარქივო მასალებში არ ფიქსირდება ფაქტი, არც ეროვნული საბჭოსა და არც დამფუძნებელი კრების მოღვაწეობის პირობებში, რომ ხალხს ერთხელ მაინც გამოეყენებინოს ინიცირების უფლება. ეს საკითხი აქტუალური გახდა კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების პროცესში. საკონსტიტუციო კომისიაში მიიჩნევდნენ, რომ ინიციატივის კონსტიტუციური ინსტიტუტი უშუალო მმართველობის ერთ-ერთი ფორმა იყო, თუმცა იგი მმართველობის სხვა მოდელებშიც გვხვდება და განსაზღვრავს სახელმწიფო ხელისუფლების დემოკრატიულ ბუნებას. კომისიის სწავლული წევრი კონსტანტინე მიქელაძე, რომელმაც შეიმუშავა კონსტიტუციის მე-15 თავი,²⁴² სახალხო ინიციატივას ორ ჯგუფად ყოფს: ა) კონსტიტუციური და ბ) საკანონმდებლო ინიციატივა. მისი აზრით, კონსტიტუციური ინიციატივა კონსტიტუციის შეცვლას ან გადასინჯვას შეეხება, ხოლო საკანონმდებლო ჩვეულებრივი კანონების გამოცემას.²⁴³ საკანონმდებლო ინიციატივა შეიძლება განხორციელდეს ხალხის ინიციატივის საფუძველზე ორ შემთხვევაში: პირველი, როდესაც ხალხი საკანონმდებლო ორგანოს აძლევს წინადადებას შეცვალოს კონსტიტუციის რომელიმე მუხლი და, მეორე, პარლამენტს მიაწოდოს კანონ-პროექტის შემუშავებული ვარიანტი განსახილველად და დასამტკიცებლად.²⁴⁴ მიქელაძის ეს შეხედულება ცალსახად მეტყველებს იმაზე, რომ იგი

²⁴² “სახელმწიფო მოხელენა პროექტი, შედგენილი კონსტანტინე მიქელაძის მიერ; სეა; ფონდი 1836; აღწ. 1; საქმე 420; ფურცელი 52; პროექტი განხილულ იქნა საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წლის 24 მაისს; მცირეოდენი ცვლილებებით იგი კომისიამ დაამტკიცა (იხ. სეა; ფონდი 1833; საქმე 181; ფურცელი 258-260).

²⁴³ მიქელაძე კ. დ., დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია და პარლამენტარული რესპუბლიკა (ზოგიერთი მოსაზრება საქართველოს კონსტიტუციის შემუშავების შესახებ); საქართველოს მთავრობის სტამბა, თბ., 1918, 31.

²⁴⁴ იქვე.

შვეიცარიის და ამერიკის კონსტიტუციური გამოცდილების გავლენით სარგებლობს. პირველი კონსტიტუციის პროექტის მთავარი არქიტექტორი რაჟდენ არსენიძე, ჯერ კიდევ 1917 წელს, რუსეთის დამფუძნებელი კრების არჩევნების წინ, მოითხოვდა საკანონმდებლო ინიციატივის ანუ “თაოსნობის უფლების” შემოღებას. ინიციატივის უფლება, მისი აზრით, განსაზღვრავს სახელმწიფოს წესწყობილების დემოკრატიულ ხასიათს და ამიტომ აუცილებელია იგი მიენიჭოს ხალხს კონსტიტუციურად. “ყოველ მოქალაქეს უფლება აქვს კანონპროექტი შეიმუშაოს ამა თუ იმ საკითხზე და თუ მას ვთქვამთ 100 000 კაცი (ან რამდენიც იქნება დადგენილი) ხელს მოუწერს, პარლამენტი ვალდებული იქნება ეს კანონპროექტი განიხილოს და მასზე თავისი პასუხი გამოთქვას.”²⁴⁵ ეროვნულ-დემოკრატიებიდან ინიციატივის განსაკუთრებულობაზე მიანიშნებდა გიორგი გვაზავა. მისი აზრით, ისტორიულად ინიციატივის უფლება მინიჭებული ჰქონდა მთავრობას, ეხლა ეს უფლება აქვს პარლამენტის წევრებს. იმ სახელმწიფოში, აღნიშნავდა გვაზავა, სადაც ხელმწიფება ეკუთვნის ხალხს, პარლამენტის წევრები, როგორც არჩეულნი ხალხის მიერ, უნდა სარგებლობდნენ ამ უფლებით. უნდა ითქვას, რომ გვაზავა იყო კომისიის ის წევრი, რომელმაც პირველმა მოითხოვა დეპუტატისათვის ინიციატივის უფლების მინიჭება კონსტიტუციაში.²⁴⁶ კანონ-პროექტების წარდგენის უფლება, შვეიცარიის მსგავსად, ასევე მოქალაქესაც უნდა მისცემოდა, მაგრამ არა თითოს, არამედ მოქალაქეთა განსაზღვრულ რაოდენობას. პირველი შემთხვევის დაშვება, მისი აზრით, გამოიწვევდა “საპარლამენტო მუშაობის შეფერხებას,” ვინაიდან პარლამენტი აივსებოდა თხოვნებით, “რომელთაც არა აქვთ ხშირად არავითარი

²⁴⁵ არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა (რუსეთის სოციალ-დემოკრატიული მუშათა პარტია); გამოცემა ამიერ-კავკ. მუშათა ს-დ. ორგ. საოლქო კომიტეტისა, ტფილისი, სტამბა “სორაპანწ, 1917, 30.

²⁴⁶ გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, ტფილისი, ქალაქთა კავშირის სტამბა, 1920, 35.

საზოგადოებრივი ან სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობა.”²⁴⁷ თუმცა ჩვენ ვიცით მაგალითები მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმიდან, როდესაც გამოიყენებოდა “ინდივიდუალური ინიციატივები” და ასეთი წესი მიღებული იყო შვეიცარიის ზოგიერთ კანტონში – გლარისში და აპენცილში. გვაზავა მოითხოვდა ინიციატივის მქონე სუბიექტთა რაოდენობის განსაზღვრას და ეს უნდა ყოფილიყო 5000 ან 10000 მოქალაქე. მისი კონცეფციით, მოქალაქეთა განსაზღვრული რაოდენობის მიერ პარლამენტში კანონ-პროექტის ინიცირება თავისთავად მეტყველებდა მის საზოგადოებრივ მნიშვნელობაზე, მაშინ “აშკარაა, აღძრული საკითხი წარმოდგენს უკვე დიდ საზოგადოებრივ ინტერესს და, მაშასადამე, ღირსია, რომ პარლამენტმაც ამ საკითხზე შეაჩეროს თავისი ყურადღება.”²⁴⁸ საკონსტიტუციო კომისიაში ინიციატივის უფლების საკითხს არ გამოუწვევია კონცეპტუალურ შეზღუდვებათა გამიჯვნა. პროექტის ავტორები თავიდანვე შეთანხმდნენ, რომ ინიციატივის უფლებამოსილება კონსტიტუციაში მინიჭებული ექნებოდა, ერთი მხრივ ხალხს, როგორც ხელისუფლების ძირითად წყაროს და, მეორე მხრივ, პარლამენტის წევრებს, როგორც ხალხის წარმომადგენლებს. ინდივიდუალური ინიციატივა უარყვეს.

საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში აღნიშნულია, რომ კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია (მუხლი 8),²⁴⁹ ამავე დროს იგი აღიარებს მისი გადასინჯვის შესაძლებლობას. კონსტიტუციის პროექტის ავტორები ცდილობდნენ შემოეღოთ ისეთი კონსტიტუციური ქმედითი ბარიერი, რომელიც დაიცავდა კონსტიტუციას ხშირი ცვლილებებისაგან. ისინი განიცდიდნენ ფრანგული და ამერიკული იდეის გავლენას, ერთი მხრივ, კონსტიტუციის საზოგადო ან ნაწილობრივი გადასინჯვის შესაძლებლობის და, მეორე მხრივ, კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის

²⁴⁷ გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, ტფილისი, ქალაქთა კავშირის სტამბა, 1920, 35.

²⁴⁸ იქვე, 36.

²⁴⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921, 7.

როული წესების შესახებ. კონსტიტუციის პროექტის ავტორები მიიჩნევდნენ, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვისა და მისი დამტკიცების უფლება ხალხს ეკუთვნის: *“მას აქვს ურყეველი უფლება კონსტიტუციური კანონები შეცვალოს ისე, როგორც სურს და შეეფერება მის ინტერესებს.”*²⁵⁰ ქართველ კონსტიტუციონალისტთა აღნიშნულ კონცეპტუალურ ხედვაზე დიდი გავლენა იქონია საფრანგეთის რესპუბლიკის 1793 წლის კონსტიტუციამ, რომელიც განამტკიცებდა აზრს, რომ *“ხალხს ყოველთვის აქვს უფლება გადასინჯოს, გააუმჯობესოს და შეცვალოს თავისი კონსტიტუცია. ერთ თაობას არ შეუძლია თავისი კანონებით საუკუნოდ შეზღუდოს ყველა მომავალი თაობანი.”*²⁵¹ რუსეთის საკონსტიტუციო კომისიის წევრი ბორის შაცკი თვლის, რომ საქართველოს კონსტიტუციის ავტორები ამ საკითხში იზიარებდნენ ამერიკული და ფრანგული კონსტიტუციონალიზმის დოქტრინის ძირითად პრინციპებს. საკმაოდ საინტერესოა შაცკის მოსაზრება კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის საკითხის აღმოცენებასა და მის განვითარებაზე. იგი მიუთითებს: *“მართალია, ყველა სხვა ქვეყანამ მიიღო კონსტიტუციის დაწერილი ფორმა, თუმცა ამ ქვეყნების უმრავლესობა კონსტიტუციას უყურებდა, როგორც მმართველობის სფეროში ფორმალურ საფუძველს, რომლის შეცვლაც საჭიროების შემთხვევაშიც შესაძლებელია მინიმალური სირთულეების გადალახვით. ამერიკის კონსტიტუციის შემქმნელები, ფილადელფიის კონვენტზე 1787 წელს თავიანთ ქმნილებას მიიჩნევდნენ ადამიანის გონიერების გვირგვინად და მას თვლიდნენ იმდენად სრულყოფილად, რომ ყოველი შესაძლებელი მასთან შეხებაც კი, ავნებდა სახელმწიფოებრიობას და ეროვნულობას. ამოდიოდნენ რა კონსტიტუციის “ბუნებრივი სამართლიანობიდან” და აღმერთებდნენ რა ადამიანის გონს, ამერიკის კონსტიტუციის მამები შეეცადნენ*

²⁵⁰ საყვარელიძე პ., მოსაზრებები საქართველოს კონსტიტუციის პროექტზე, გაზეთი “საქართველოს რესპუბლიკა,” 1920 წელი, 11 თებერვალი.

²⁵¹ საყვარელიძე პ., მოსაზრებები საქართველოს კონსტიტუციის პროექტზე, გაზეთი “საქართველოს რესპუბლიკა,” 1920 წელი, 11 თებერვალი.

*შექმნათ ქმედითი ბარიერები კონსტიტუციის შესაცვლელად. “მას ვერ გაიყვანთ” და ვერ შეცვლით არა თუ ახლა, არამედ უშორეს მომავალშიც კი.”*²⁵² შაცკი იქვე დასძენს, რომ *“ქართული კონსტიტუციის ავტორები იმდენად იყვნენ გატაცებულნი ამ იდეების ბრწყინვალეობით, რომ უზრუნველად გადმოჰქონდათ ისინი საქართველოს ნოყიერ ნიადაგზე. სინამდვილეში საქართველოს კონსტიტუციის პროექტში აღმოჩნდა მრავალი ისეთი ნორმა, რომელიც გათვლილია სამუდამო არსებობაზე; მაგ: მუდმივი ნეიტრალიტეტი, მმართველობის მუდმივი ფორმა, კონსტიტუციის გადასინჯვის ზედმიწევნით გართულებული შესაძლებლობა (პარლამენტარების უმრავლესობის 2/3 და ხალხის სანქცია), კონსტიტუციის გამოცხადება რესპუბლიკის უზენაეს კანონად, რომელსაც ვერ დაუპირისპირდება ვერც ერთი კანონი.”*²⁵³

ქართული კონსტიტუციის ავტორები შეეცადნენ ერთმანეთისაგან გაემიჯნათ საკანონმდებლო ინიციატივის სამი ფორმა:

- ჩვეულებრივი საკანონმდებლო ინიციატივა (კანონ-პროექტების შედგენა და მათი წარდგენა პარლამენტში ხალხის მიერ და პარლამენტისათვის წინადადების ინიცირება მის მიერ ახალი კანონ-პროექტის შედგენისა და დამტკიცების შესახებ);
- პარლამენტში ინიციატივის შეტანა ნებისმიერ სახელმწიფოებრივ საკითხზე;
- საკონსტიტუციო ინიციატივა (კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე);
- ინიციატივა რეფერენდუმის ჩატარებაზე კანონების მისაღებად.

²⁵² შაცკი ბ., რუსეთის კონსტიტუციის პროექტის ერთერთი ავტორი, კონსტიტუციური სამართლის სპეციალისტი და რუსეთის სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრი, პროფესორი; იხ. Шацкий Б. Е. Конституция Грузии, глава I, “Слово,” 1920 г. 4 декабря.

²⁵³ იქვე.

§ 8) საკანონმდებლო ინიციატივის ნორმატიული მოწესრიგება

საკონსტიტუციო კომისიაში მიიჩნევენ, რომ კონსტიტუციას უნდა განემტკიცებინა დემოკრატიული რესპუბლიკის ძირითადი პრინციპები. პირველად, საქართველოს დამოუკიდებლობის დეკლარაციაში გაცხადდა, რომ ქართველ ერს სურდა დემოკრატიული რესპუბლიკური სახელმწიფოს მშენებლობა. შემთხვევითი არ ყოფილა ის ფაქტი, რომ საკონსტიტუციო კომისიამ ქვეყნის ძირითად კანონს საფუძვლად სწორედ დამოუკიდებლობის დეკლარაცია დაუდო. პროფესორი შაცკი ამ საკითხზე ამახვილებს ყურადღებას და მიუთითებს, რომ *“საქართველოს ეროვნული საბჭოს მიერ 1918 წლის 26 მაისს მიღებული და აღიარებული საქართველოს დამოუკიდებლობის დეკლარაცია მიჩნეულ იქნა, კონსტიტუციური კომისიისა და დამფუძნებელი კრების მიერ შემუშავებული კონსტიტუციის პროექტის ძირითად ამოსავალ წერტილად. სწორედ მის საფუძველზე აწეობს და აშენებს სახელმწიფოებრივი მექანიზმის ყველა დეტალს.”*²⁵⁴

ერთ-ერთი უმთავრესი საკითხი, რომელიც იდგა საკონსტიტუციო კომისიის წინაშე, სახალხო სუვერენიტეტის კონსტიტუციური საფუძვლების შექმნა იყო. ამ მხრივ საქართველოს პირველი კონსტიტუცია გამორჩეულია დასავლურ კონსტიტუციებს შორის, ვინაიდან იგი აღიარებს ხალხის საკანონმდებლო ინიციატივას, როგორც მოქალაქეთა პოლიტიკური ნების განხორციელების კონსტიტუციურ გარანტიას. საკონსტიტუციო კომისიის პოლიტიკური კონცეპტუალური ხედვა იყო შემდეგი: ხალხს უნდა მიეცეს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. აღნიშნული პოლიტიკური ნების შემდეგ მთავარი იყო მისი განმტკიცება კონსტიტუციის ტექსტში.

სახალხო ინიციატივის ინსტიტუტი, ჯერ კიდევ ასახვას ჰპო-

²⁵⁴ იხ. Шацикий Б. Е. Конституция Грузии, глава I, “Слово,” 1920 г. 4 декабря.

ვებს კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის მე-18 პუნქტში,²⁵⁵ *“პარლამენტი ვალდებულია განიხილოს ყოველი საკანონმდებლო წინადადება, რომელსაც სამი მაზრის ერობა ან ამომრჩეველთა 50 000-ზე არანაკლები აწერს ხელს.”* როგორც ჩანს, სანიმუშო პროექტის ავტორს უხელმძღვანელია ძირითადად შვეიცარიის 1874 წლის კონსტიტუციის 89-ე მუხლით, ან 1874 წლის *“ფედერალური კანონებისა და დადგენილებების რეფერენდუმზე დამტკიცების შესახებ”* ფედერალური კანონის 1-ლი პუნქტით, თუმცა, უნდა ითქვას, რომ ქართველი კანონმდებელი გვთავაზობს აღნიშნული მუხლების რეცეფცირებულ ვარიანტს. 89-ე მუხლში ვკითხულობთ: *“ფედერალური კანონები ხალხს წარედგინება დასამტკიცებლად ან გასაუქმებლად, თუ ამ წარდგენას მოითხოვს 30 000 შვეიცარიის სრულუფლებიანი მოქალაქე ან 8 თემი.”*²⁵⁶ ამ წესით უნდა მომხდარიყო ყოველგვარი სახელმწიფოებრივი საკითხის გადაწყვეტა. ძირითადი კანონის ამ მუხლს იმეორებს რეფერენდუმის შესახებ ფედერალური კანონის 1-ლი პუნქტი.²⁵⁷ კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის მე-18 მუხლის რედაქცია გარკვეულწილად განსხვავდება შვეიცარიის კანონების მითითებული მუხლებისაგან. თუ შვეიცარიული კანონმდებლობით ინიციატივის უფლების მქონეთა რაოდენობა 30000 იყო, ქართულ სანიმუშო პროექტში ეს რიცხვი გაზრდილია 50000-მდე. შვეიცარიის კონსტიტუციით, ინიციატივის უფლებამოსილებით სარგებლობდა 8 სათემო ერთეული, ხოლო ქართული რედაქცია კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტისა, ითვალისწინებდა 3 მაზრის ინიციატივას. ამ მხრივ ქართული

²⁵⁵ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი, თავი მე-4, პარლამენტი, შედგენილი იუსტიციის მინისტრის რაჟდენ არსენიძის მიერ; იხ. სეა; ფონდი 1836; აღწ; 1; საქმე 420; ფურცელი 112-115.

²⁵⁶ Швейцарская Федеральная Конституция; М. 1917, 23.

²⁵⁷ 1874 წლის 17 თებერვლის ფედერალური კანონი *“ფედერალური კანონებისა და დადგენილებების რეფერენდუმზე დამტკიცების შესახებ”*; იხ. შვეიცარიის ძირითადი კანონები (ვ. რეხილაძის წინასიტყვაობით), თბ., 1906, 81.

კონსტიტუციის პროექტი მეტი დემოკრატიულობით გამოირჩევა. საგულისხმოა სანიმუშო პროექტის მე-18 პუნქტის დებულება “პარლამენტი ვალდებულია განიხილოს ყოველი საკანონმდებლო წინადადება.” აქ ქართველი კანონმდებლები გულისხმობდნენ არ თუ მართო კანონ-პროექტების ინიცირებას, არამედ ყოველგვარ სა-ჯარო, სახელმწიფოებრივ საკითხს, რომელიც ექვემდებარებოდა სახალხო კენჭისყრით გადაწყვეტას. ჩვენს ამ მოსაზრებას კიდევ უფრო ამყარებს ამავე პროექტის მე-19 პუნქტი, რომლის მიხედვით სამი მაზრის ერობის (თვითმართელობის) ან 50 000 ამომრჩე-ლის ხელმოწერილი წინადადებით პარლამენტი ვალდებული იყო მის მიერ მიღებული კანონ-პროექტი სარეფერენდუმოდ წარედგ-ინა ხალხისათვის.²⁵⁸ შეიძლება ითქვას, რომ ამ პუნქტების მიხედ-ვით ერთმანეთისაგან გამიჯნულია, ერთი მხრივ, კანონ-პროექტების ინიცირება რეფერენდუმზე სახალხო გამოკითხვისათვის და, მეორე მხრივ, “ყოველგვარი საკანონმდებლო წინადადების” წარდგენა პარლამენტში, რაც, თავის მხრივ, ჩვენი აზრით, გულისხმობდა ნე-ბისმიერ საკითხზე ინიციატივის შეტანას პარლამენტში და, ასევე, შემუშავებული კანონ-პროექტების წარდგენას დასამტკიცებლად. როგორც სანიმუშო პროექტის მე-19 პუნქტიდან ჩანს, რეფერ-ენდუმის ჩატარების ინიციატივა უნდა მისცემოდა მთავრობას ან პარლამენტს, თუმცა, ჩვენ არ ვიცით, თუ რატომ ამოიღეს ქართ-ველმა კანონმდებლებმა ეს პუნქტი, ყოველ შემთხვევაში იგი დამ-ფუძნებელი კრების მიერ 1920 წელს გამოცემულ პროექტში არ გვხვდება.

საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში გათვალისწინებულ იქნა სამი სახის ინიციატივის უფლება: ა) ზოგადი ინიციატივა (მუხლი 63);²⁵⁹ ინიციატივის უფლებით სარგებლობდნენ: პარლა-

²⁵⁸ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტი, თავი მე-4, პარლამენტი, შედგენილი იუსტიციის მინისტრის რაჟდენ არსენიძის მიერ; იხ. სეა; ფონდი 1836; აღწ; I; საქმე 420; ფურ-ცელი 112-115.

²⁵⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921, 18.

მენტის წევრები ინდიაიდულურად და ამომრჩევლები (5000); ბ) სარეფერენდუმო ინიციატივა, რომლისთვისაც საჭირო იყო 30000 ამომრჩევლის წერილობითი მოთხოვნა (მუხლი 64)²⁶⁰ და გ) ინიციატივა კონსტიტუციის გადასინჯვაზე, რომლის ინიციატივის უფლება ჰქონდა პარლამენტის წევრთა ნახევარზე მეტსა და 50000 ამომრჩეველს (მუხლი 145).²⁶¹ კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონ-პროექტი ძალაში შედიოდა მხოლოდ ხალხის უმრავლესობის და-დასტურების შემდეგ. საქართველოს კონსტიტუციამ წინ გაუსწრო სახელმწიფოთა უმრავლესობას, რომლებიც კონსტიტუციის გად-ასინჯვას პირდაპირ საკანონმდებლო ორგანოს ანდობდნენ და არ ითვალისწინებდნენ ხალხის აქტიურ მონაწილეობას ამ პროცესში. მაგალითად, ასეთ ქვეყნებს მიეკუთვნებოდა ბრაზილია, ვენესუელა, მექსიკა, ეკვადორი და პანამა.²⁶² კონსტიტუციის გადასინჯვისათ-ვის ზოგიერთ სახელმწიფოში ირჩევდნენ განსაკუთრებულ კრებას. მაგალითად, არგენტინა, კუბა, გვატემალა, პარაგვაი, სალვადორი და ნიკარაგუა.²⁶³

საქართველოს პირველი კონსტიტუცია, სტრუქტურისა და ში-ნაარსის გათვალისწინებით, პროგრესული დოკუმენტია, რომელ-იც მთლიანად ეყრდნობა სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპს. ხელისუფლების სისტემაში პარლამენტი ისეა მოქცეული, რომ იგი შებოჭილია ხალხის სუვერენული უფლებებით. მისი წყაროა ხალხი და მის საქმიანობას რეფერენდუმის საშუალებით აკონ-ტროლებს თავად ხალხი. კონსტიტუციის პროექტის ავტორების აზრით, პარლამენტი უზენაესი ორგანოა, რომელიც გამოხატავს ხალხის ინტერესებს, თუმცა საჭირო და სასარგებლოა პარლამენ-

²⁶⁰ საქართველოს კონსტიტუცია, ბათომი, 1921, 18.

²⁶¹ იქვე, 41.

²⁶² გაჩეკი ი., თანამედროვე დემოკრატიის უფლება (III თანამედროვე დემოკრატიის სახელმწიფოებრივ პრაქტიკაში კონსტიტუციების გადას-ინჯვა); გაზეთი “საქართველოს რესპუბლიკა,” 1919 წელი, 26 აგვისტო.

²⁶³ იქვე.

ტზე კონტროლი და ეს მხოლოდ ხალხს შეუძლია. ამ საკითხებზე, მათ შორის საქართველოს პარლამენტის სტრუქტურისა და უფლებამოსილების შესახებ, უფრო ვრცლად საუბარი გვაქვს დისერტაციაში, რომელსაც უახლოეს მომავალში იხილავს მკითხველი.

§ 8) პარლამენტის შიდა ორგანიზაცია შესავალი

საქართველოს პირველი კონსტიტუციის 46-ე მუხლის მიხედვით, საქართველოს პარლამენტი იყო ერთპალატიანი ორგანო. სიტყვა „ერთპალატიანი“ კონსტიტუციის ტექსტში არ გვხვდება, ეს გამომდინარეობს აღნიშნული მუხლის შინაარსიდან. პირველი კონსტიტუცია იმ პერიოდისათვის ამკვიდრებდა „ერთიანი პარლამენტის“ ინსტიტუტს. პროექტის ავტორებს შეეძლოთ გადმოეღოთ მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილების გათვალისწინებით ორპალატიანი სისტემა, რომელიც იმ პერიოდის პარლამენტებისათვის დამახასიათებელი იყო, მაგრამ, ამჯერად, ქართული კონსტიტუციის ავტორები, ძირითადად დაეყრდნენ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის გამოცდილებას ერთპალატიანი პარლამენტის შესახებ და სახელმძღვანელოდ სწორედ ეროვნული საპარლამენტო პრაქტიკა იქნა მიღებული, რაც ასახულია კიდევაც პირველ კონსტიტუციაში. ჩვენის აზრით, ეს იყო, ერთის მხრივ, სწორი და ლოგიკური ნაბიჯი სახელმწიფოებრივად, ვინაიდან, თავიდან აცილებულ იქნა სახელმწიფო საპარლამენტო სტრუქტურის რთული სისტემა და, მეორეს მხრივ, ალბათ, არაპოზიტიური ნაბიჯი სახალხო სუვერენიტეტისა და დემოკრატიის თვალსაზრისით: ორპალატიანობის უარყოფით დამკვიდრდა წმინდა პარტიული ბატონობა საქართველოში. სწორედ ეს შედეგი მივიღეთ 1919 წლის თებერვალს, საქართველოს დამფუძნებელი კრების არჩევნების დროს, როდესაც 130 ადგილიდან 109 აიღო სოციალ-დემოკრატიულმა პარტიამ. მეტად საინტერესოა საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა კონცეპტუალური ხედვა, თუ რატომ უარყვეს მათ პარლამენტის ორპალატიანი სისტემა.

ა) ორპალატიანი სისტემა

საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიაში ამ საკითხზე მსჯელობის დროს პროექტის ავტორთა შემადგენლობა ორ ნაწილად გაიყო: ერთი ნაწილი მხარს უჭერდა ორპალატიანი სისტემის შემოღებას, ხოლო დანარჩენი ნაწილი ემხრობოდა ერთპალატიანი პარლამენტის არსებობას კონსტიტუციაში.

1) არგუმენტები ორპალატიანი სისტემის სასარგებლოდ

პოლიტიკური პარტია, რომლის წარმომადგენლებმაც მოითხოვეს ორპალატიანი სისტემის შემოღება და არგუმენტებიც წამოაყენეს ამ სისტემის დასაცავად, იყო ეროვნულ-დემოკრატიული ფრაქცია. საკონსტიტუციო კომისიის 1919 წლის 28 თებერვლის სხდომაზე სპირიდონ კელიამ შესთავაზა კომისიის წევრებს, რომ გადასულიყვნენ უფრო მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვაზე, მაგალითად, მათ შორის, როგორიც იყო „საკანონმდებლო ორგანო ერთპალატიანი უნდა იყოს, თუ ორპალატიანი.“²⁶⁴ მან მოახსენა კომისიას, რომ ევროპაში ყველგან ორპალატიანი სისტემაა და ამ მოვლენას აქვს გონივრული საფუძველი, საქართველოში კანონების შემუშავება-მიღება ნაჩქარევად ხდება, „ღრმა აზროვნების ნამუშევარი არ ჩანს და არც განმარტებითი მოხსენებებია წარმოდგენილი.“²⁶⁵ კელია მიიჩნევდა, რომ საქართველოს პარლამენ-

²⁶⁴ საქართველოს პარლამენტის საკონსტიტუციო კომისიის სხდომის ჟურნალი, 1919 წლის 28 თებერვალი, განიხილეს დებულება “პარლამენტი”; იხ. სეა; ფონდი 1836; აღწ. 1; საქმე 46; ფურც 13.

²⁶⁵ იქვე; საკანონმდებლო საკითხებს მიეძღვნა სდკ-ს პრეზიდიუმის 1920 წლის 14 ივლისის სხდომა. კონკრეტულად საკითხი შეეხო სდკ-ს ორგანოების: პრეზიდიუმის, კომისიის, ფრაქციისა და წევრების მიერ შემუშავებული და კრებაში წარდგენილი საკანონმდებლო აქტების შესახებ მთავრობისა და სათანადო უწყებების დასკვნების დროულად წარმოდგენას. გამოითქვა მოსაზრება, რომ მთავრობა და უწყებები აგვიანებდნენ ან ზოგჯერ საერთოდ არ აგზავნიდნენ დასკვნებს საკანონმდებლო ორგანოში, რაც აფერხებდა სამართლებრივი აქტების დროულ მიღებას (იხ. სეა, ფ.

ტში კანონების მიღება იყო „გაადვილებული და გამარტივებული“,“ რომ „ორპალატიანი კანონმდებლობა კი იმით არის სასარგებლო, რომ კანონი რამდენჯერმე განიხილება სხვადასხვა თვალსაზრისით. დიდი მნიშვნელობა აქვს აგრეთვე ამ კითხვისთვის ტემპერამენტს. ახლა კანონი იკითხება ერთხელ, - მაგრამ სამჯერად რომ წაიკითხოს, მაინც შედეგი ერთი იქნება, რადგანაც ერთი ტემპერამენტის ხალხი ისმენს და მსჯელობს. მეორე პალატა, რომ იყოს, მაშინ იქნება უფრო სხვა ტემპერამენტის ხალხი, სხვა სისტემით არჩეული, რომელიმე სხვა თვალთ გასინჯავენ კანონს, უფრო შეატყობენ ნაკლს. დემოკრატიული წესების მიხედვით, რომელიც შემოღებულია საქართველოში, შეიძლება ერობის წარმომადგენლები ყოფილიყვნენ მეორე პალატაში.“²⁶⁶ ორპალატიანი სისტემის მომხრეთა შორის გამოითქვა მოსაზრება, ასევე, რომ ზედა პალატა ასუსტებს ქვედა პალატის მიდრეკილებას ხელისუფლების გაფართოებისაკენ: „ქვედა პალატას, როგორც უზენაესი ხელისუფლების მატარებელ, ყველა სახელმწიფო ორგანოზე მეტი მიდრეკილება აქვს თავისი ხელისუფლების გაფართოებისა და გაღრმავებისა და-ნარჩენი ორგანოებისა და დაწესებულებების ხარჯზე, ზედა პალატა კი ასუსტებს ქვედა პალატის ასეთ მიდრეკილებას.“²⁶⁷ შეიძლება

1833, აღწ. 1, ს. 76, ფ. 115). სდკ-ს პრეზიდიუმმა საკანონმდებლო პროცესის დროს სახელმძღვანელოდ მიიღო შემდეგი წესი: ა) ყოველი საკანონმდებლო აქტი, სდკ-ს პლენარულ სხდომაზე განხილვამდე, გადაეცემოდა მთავრობას ან სათანადო უწყებას დასკვნისათვის; ბ) თუ მთავრობა სამი კვირის მანძილზე სდკ-ს არ წარუდგენდა დასკვნას კანონ-პროექტის შესახებ, სდკ იტოვებდა უფლებას, პროექტი განეხილა და დამტკიცებინა კიდევაც (იხ. სეა, ფ. 1833, აღწ. 1, ს. 76, ფ. 115). აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში ზრუნავდნენ საკანონმდებლო ტექნიკისა და მეთოდის განვითარებისათვის. საკანონმდებლო პროცესი ვითარდებოდა და იხვეწებოდა სდკ-სა და მინისტრთა-კაბინეტის ერთობლივი მუშაობის შედეგად, რაც ხელს უწყობდა არამართო სრულყოფილი კანონების მიღებას, არამედ საკანონმდებლო ორგანოსა და მთავრობას შორის ურთიერთობის ნორმალიზაციას, რაც არც თუ ისე ადვილად მისაღწევია.

²⁶⁶ სეა; ფონდი 1836; აღწ. 1; საქმე 46; ფურც 14.

²⁶⁷ 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის ოფიციალური თეზისები, “პარლამენტი,” საკონსტიტუციო კომისია, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 181; ფურცელი 50.

ითქვას, რომ ორპალატიანი პარლამენტს ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია ემხრობოდა შემდეგ მოსაზრებათა გამო:

- ორპალატიანი სისტემის პირობებში კანონ-პროექტი განიხილება რამდენჯერმე, რაც უზრუნველყოფს გონივრული კანონების მიღებას;
- მეორე პალატას, რომელიც სხვა სისტემით არის არჩეული, შეუძლია სულ სხვა კუთხით შეაფასოს და განიხილოს კანონ-პროექტები;
- მეორე პალატაში უნდა ყოფილიყვნენ ერობის წარმომადგენლები, რაც უზრუნველყოფდა დემოკრატიის ხარისხის ამაღლებას სახელმწიფოში;
- ზედა პალატა აწონასორებს ქვედა პალატის საქმიანობას და არ აძლევს მას საშუალებას ფართო ხელისუფლება მიითვისოს.

თანამედროვე კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში გამოთქმულია მოსაზრება, რომ ორი პალატის მუშაობა აკონტროლებს კანონმდებლობაში ნაჩქარევ ან ემოციურ გადაწყვეტილებებს.²⁶⁸ ორპალატიანი სისტემა ჩეხოსლოვაკიის 1920 წლის კონსტიტუციაში ახსნილი იყო, როგორც საშუალება, რომელსაც უნდა ექცია დეპუტატთა პალატა უპირატესად პოლიტიკურ მამოძრავებელ ძალად, ხოლო სენატი – შესწორებების და ზომიერების ადგილად.²⁶⁹

2) არაუშეინტეგრირებული ორპალატიანი

სისტემის სასარგებლოდ

ერთპალატიანი პარლამენტის მომხრეები ძირითადად ორ ნაწილად გაიყო: ეროვნულ დემოკრატები, რომელსაც წარმოად-

²⁶⁸ ა. ე. დიკ ჰოვარდის მოხსენებიდან (ბუდაპეშტის საერთაშორისო კონფერენციაზე); რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო; შემდეგ და რედაქტორი ოთარ მელქაძე, 1996, 51.

²⁶⁹ იქვე.

გენდა ვასილ წერეთელი და სოციალ-დემოკრატები, რომელთა კონცეპტუალური შეხედულებები ძირითადად დაიცვა სხდომებზე რაჟდენ არსენიძემ და სერგი ჯაფარიძემ. მართლაც ორიგინალური კონცეპტუალური ხედვით გამოვიდა ვასილ წერეთელი.²⁷⁰ მან კატეგორიულად უარყო საქართველოსათვის ორ პალატიანი სისტემის შემოღება, ვინაიდან საქართველოში გათვალისწინებული იყო უშუალო მმართველობის ელემენტები – ინიციატივა და რეფერენდუმი, რომელებიც უზრუნველყოფდნენ პარლამენტის აჩქარებული საქმიანობის შეჩერებას. ამიტომ სენატი, ზედა პალატა ზედმეტია საქართველოსათვის. ამავე დროს მან კარგად იცოდა, რომ შვეიცარიაში, სადაც მიღებული იყო რეფერენდუმი და ინიციატივა, პარლამენტი ორ პალატიანი იყო, თუმცა იქ პალატების უპირველესი დანიშნულება, ისევე როგორც ამერიკის შეერთებულ შტატებში, იყო შემადგენელი ტერიტორიული ნაწილების უფლებების დაცვა და არა კანონ-პროექტების შედგენა-მიღება. ამის საილუსტრაციოდ მოვიყვანო მის აზრს: „*მაშასადამე, ხსენებულ რესპუბლიკებში მეორე პალატის დანიშნულება უმთავრესად შემადგენელი ნაწილების (კანტონების, შტატების) უფლებათა დაცვაა. ერთიანი, არაფედერატიული საქართველოსათვის კი სენატი, როგორც საკანონმდებლო დაწესებულება, საჭირო არ იქნება.*“²⁷¹ ვასილ წერეთლის აზრით, იმ სახელმწიფოში, სადაც არ არის მიღებული ინიციატივა და რეფერენდუმი, აუცილებელია შემოღებულ იქნას ზედა პალატა, რომელიც უზრუნველყოფს „*ქვედა პალატის აჩქარებული საქმიანობის შეჩერებას.*“ ასეთ სახელმწიფოდ მას მიაჩნდა საფრანგეთი, რომელიც იყო ერთიანი სახელმწიფო, ანუ უნიტარული მოწყობის მონდელი 1875 წლის კონსტიტუციური კანონებით, სადაც ზედა პალატა ანუ სენატი წარმოადგენდა ადგილობრივი თვით-

²⁷⁰ წერეთელი ვ., სახალხო ინიციატივა და რეფერენდუმი, გაზეთი „საქართველოს“, 1919 წლის 24 და 30 იანვარი; ასევე იხ. ვასილ წერეთელი, საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, პოლიტიოლოგიის ინსტიტუტი, რედ., პროფ., მ. მაცაბერიძე, თბ., 2009, 13.

²⁷¹ იქვე.

მართველობების ინტერესების გამომხატველ საკანონმდებლო ორგანოს, რომლის ძირითადი, უპირველესი დანიშნულება იყო „*ქვედა პალატის აჩქარებული ნაბიჯის შეჩერება.*“²⁷² მისთვის უნიტარულ სახელმწიფოში პარლამენტის „*აჩქარებული საქმიანობის*“ მთავარი მუხრუჭი იყო ინიციატივა და რეფერენდუმი, რომელიც უნდა გაეთვალისწინებინა საქართველოს კონსტიტუციას. ვასილ წერეთლის კონცეპტუალური შეხედულებების ანალიზიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ:

- წმინდა ფედერაციულ სახელმწიფოებში ზედა პალატა გამოხატავს მისი ტერიტორიული სუბიექტების ნებას, ხოლო ამ სახელმწიფოების საკანონმდებლო ორგანოების საქმიანობაზე კონტროლს ხალხი ახორციელებს ინიციატივისა და რეფერენდუმის საშუალებით (შვეიცარიაში რეფერენდუმი მიღებული იყო მთლიანად სახელმწიფოში, ხოლო ამერიკაში მხოლოდ ზოგიერთ შტატში);
- წმინდა უნიტარულ სახელმწიფოებში ზედა პალატის შემადგენლობა წარმოადგენდა თვითმართველობის ინტერესებს, თუმცა მათი უპირველესი დანიშნულება იყო დახვეწილი კანონების შემუშავება-მიღება და კონტროლი ქვედა პალატის საქმიანობაზე (საფრანგეთის მაგალითი).

სოციალ-დემოკრატებიდან ორპალატიანი პარლამენტის წინააღმდეგ გამოვიდა სერგი ჯაფარიძე, რომელმაც ძირითად არგუმენტად მოიყვანა ამიერკავკასიის და საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მაგალითი, რომელმაც „*დაგვარწმუნეს, რომ ერთ პალატიანი სისტემა უვარგისი არ არის.*“²⁷³ მისი აზრით, ორპალატიანი საკანონმდებლო სისტემა ორი სახისაა: ა) *ამერიკულ-შვეიცარიული*, სადაც ზედა პალატაში ყველა შტატსა და კანტონს

²⁷² წერეთელი ვ., სახალხო ინიციატივა და რეფერენდუმი, გაზეთი „საქართველოს“, 1919 წლის 24 და 30 იანვარი; ასევე იხ. ვასილ წერეთელი, საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, პოლიტიოლოგიის ინსტიტუტი, რედ., პროფ., მ. მაცაბერიძე, თბ., 2009, 13.

²⁷³ სეა, ფონდი 1836, აღწ. 1, საქმე 46, ფურც 14.

თანასწორი წარმომადგენლები ჰყავთ, რათა „უძცირესობის ინტერესებიარდაიჩაგროს.“²⁷⁴ მაგალითად, ამერიკაში შეერთებულ შტატებს თანაბარი რაოდენობის წარმომადგენელი ჰყავდა ზედა პალატაში, მიუხედავად შტატის მოსახლეობის რაოდენობის სიდიდისა თუ სიმცირისა (მაგალითად, ნიუ-იორკის შტატში 7 000 000 მცხოვრები იყო, მაშინ როდესაც ზოგიერთ შტატში მცხოვრებთა რაოდენობა რამდენიმე ასიათასს არ აღემატებოდა). ბ) უნიტარული სახელმწიფოები, სადაც ზედა პალატის დანიშნულებაა, რომ კანონები იყოს „მეტი გამოცდილების ნაყოფი.“ იგი, ასევე გამოყოფს ზოგიერთ უნიტარულ სახელმწიფოს, რომლის ზედა პალატა კონსერვატორიულია (მაგალითად, ინგლისი). როგორც ჩანს, ჯაფარიძე ეთანხმება წერეთლის მოსაზრებებს და უნიტარული საქართველოსთვის უარყოფს ორპალატიანი სისტემის შემოღებას. ორი პალატის წინააღმდეგ თავისი მოსაზრებები ჰქონდა კომისიის მოწვეულ წევრს კონსტანტინე მიქელაძეს.²⁷⁵

ამ საკითხზე მსჯელობის დროს უფრო რადიკალური იყო რაჟდენ არსენიძე. მან 1917 წელს გამოსცა მცირე ზომის წიგნი „დემოკრატიული რესპუბლიკა“, სადაც IV თავი „ერთპალატიან რესპუბლიკას“ მიუძღვნა. პროექტის ავტორი იმ აზრს ავითარებს, რომ საჭირო იყო ისეთი კონსტიტუცია დემოკრატიული საზოგადოებისათვის, რომელიც დაამკვიდრებდა ერთპალატიან საკანონმდებლო ორგანოს.²⁷⁶ მას მოჰყავს არგუმენტები, არამხოლოდ ამ წიგნში, არამედ საკონსტიტუციო კომისიის სხდომებზე და იცავს ერთპალატიანი პარლამენტის სისტემას. იგი მიუთითებს, რომ ზედა პალატა, მაგალითად ამერიკაში, აიძრევს ორსაფეხუროვანი

²⁷⁴ სეა, ფონდი 1836, აღწ. 1, საქმე 46, ფურც 14.

²⁷⁵ მიქელაძე დ., დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია და პარლამენტარული რესპუბლიკა (ზოგიერთი მოსაზრება საქართველოს კონსტიტუციის შემუშავების შესახებ); საქართველოს მთავრობის სტამბა, თბ., 1918, 33.

²⁷⁶ არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა (რუსეთის სოციალ-დემოკრატიული მუშათა პარტია); გამოცემა ამიერ-კავკ. მუშათა ს-დ. ორგ. საოლქო კომიტეტისა, ტფილისი, სტამბა „სორაპანი“, 1917, 16.

სისტემით, ანუ არადემოკრატიულია, „ამიტომ თვით ეს ზედა პალატა უმთავრესად შეძლებულ კლასთა წარმომადგენელია.“²⁷⁷ შტატებში კანონს, მისი აზრით, გასაუღელი აქვს სამი საფეხური, კანონ-პროექტი ჯერ განიხილება ქვედა პალატაში, შემდეგ გადადის სენატში და ბოლოს პრეზიდენტთან. ასეთი სისტემით მიღებული კანონები „ხალხისათვის სრულიად გამოუსადეგარი, ან პირდაპირ მავნებელი ხდება.“²⁷⁸ არსენიძის კონცეპტუალური მიდგომის თანახმად, ეს წესი წააგავს მონარქიებში დამკვიდრებულ კონსტიტუციურ საპარლამენტო პროცედურას, თუმცა განსახილველი იმავით მდგომარეობს, რომ მონარქიაში პრეზიდენტის ადგილი მონარქს უჭირავს. ასე, რომ მისთვის მიუღებელია კანონმდებლობის სამი საფეხურიდან მეორე და მესამე: ზედა პალატა და პრეზიდენტი. ორპალატიანი სისტემის წინააღმდეგ არსენიძემ საკუთარი დამატებითი არგუმენტები წამოაყენა საკონსტიტუციო კომისიის 1919 წლის 28 თებერვლის სხდომაზე. ორპალატიანი პარლამენტები, მისი აზრით, მხოლოდ ფედერაციული სახელმწიფოებისათვის იყო დამახასიათებელი და უნიტარიზმთან კი შეუგუებელი. იგი გამოვიდა ზედა პალატის, როგორც ერობების წარმომადგენლობითი დაწესებულების შემოღების წინააღმდეგ, ვინაიდან პატარა საქართველოსათვის აუცილებელი იყო თავდაცვის სფეროში მეტი ცენტრალიზაცია. ერობებისათვის ამგვარი უფლებების მინიჭება გამოიწვევდა „ერობების პოლიტიკურ დაწესებულებებად გადაქცევას“, რაც „ქვეყანას მხოლოდ ზიანს მოუტანდა.“²⁷⁹ მეტი არგუმენტისათვის მას მოჰყავს იმ სახელმწიფოების მაგალითი, სადაც პარტიები ჯერ კიდევ არ არის ძლიერი და შესაძლებელია ზედა პალატის არსებობა. მისი აზრით, სადაც პარტიებია, იქ ზედა პალატას მნიშვნელობა არ აქვს, რადგან არსებითად ზედაშიც ის პარტია იბატონება, რომელიც გაიმარჯვებს ქვედა პალატაში და ხელმძღ-

²⁷⁷ არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა (რუსეთის სოციალ-დემოკრატიული მუშათა პარტია); გამოცემა ამიერ-კავკ. მუშათა ს-დ. ორგ. საოლქო კომიტეტისა, ტფილისი, სტამბა „სორაპანი“, 1917, 18.

²⁷⁸ იქვე, 16.

²⁷⁹ სეა; ფონდი 1836; აღწ. 1; საქმე 46; ფურც 13.

ვანელი ერთი და იგივე პარტია იქნება.²⁸⁰ ამის შესახებ კონსტიტუციის პროექტის თეზისებში²⁸¹ ვკითხულობთ, რომ „თუ მივიღებთ ორპალატიან სისტემას, უნდა იქნეს არჩეული ერთი და იგივე წესით, ე. ი. პირდაპირი, საყოველთაო, ფარული და თანასწორი კენჭისყრით და ერთნაირი სისტემა არჩევნებისა შექმნის ორივე პალატაში ერთი პარტიის უმრავლესობას.“²⁸² არსენიძეს, ალბათ, მხედველობაში ჰქონდა საქართველოს მაგალითიც, როდესაც დამფუძნებელი კრების მუშაობაზე დიდ გავლენას მხოლოდ სოციალ-დემოკრატიამ ახდენდა. კონსტიტუციის მიხედვით არჩეული ახალი პარლამენტის ორივე პალატაში ისევ სოციალ-დემოკრატები იქნებოდნენ უმრავლესობაში. არსენიძე სწორედ საპარლამენტო ხელისუფლების ე. წ. „დუბლირების“ წინააღმდეგ გამოდიოდა. ეს კი გამოიწვევდა საქმის გართულებასა და გაჭიანურებას, ამავე დროს ზედმეტს ხარჯებს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

საკონსტიტუციო კომისიის კონცეპტუალურ შეხედულებებზე არ შეიძლება გავლენა არ მოეხდინა მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკულ გამოცდილებას ამ საკითხში. კომისიამ არგუმენტირებულად დაასაბუთა, რომ დასავლეთში ზედა პალატა კარგავდა თავის მნიშვნელობას. მაგალითად, მოჰყავდათ ინგლისისა და ბელგიის კონსტიტუციური გამოცდილება. ინგლისში მინისტრთა კაბინეტის კრიზისების დროს, როდესაც ზდება პარლამენტის ქვედა პალატის მიერ მთავრობის დათხოვნა, ზედა პალატას უფლება

²⁸⁰ სეა; ფონდი 1836; აღწ. 1; საქმე 46; ფურც.14.

²⁸¹ რაჟდენ არსენიძის კონცეპტუალური შეხედულებები, რომელიც მას გამოთქმული აქვს კომისიის სხდომებზე და თავის წიგნში, ემთხვევა კონსტიტუციის პროექტის თეზისებში გადმოცემულ შეხედულებებს. პროექტის ორივე თავი (პარლამენტი და მთავრობა) არსენიძის მიერ იყო შედგენილი, საგარაუდოა რომ აღნიშნული თეზისების ავტორი შეიძლება იყოს თავად არსენიძე.

²⁸² 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის ოფიციალური თეზისები, “პარლამენტი,” საკონსტიტუციო კომისია, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 181; ფურცელი 50.

არ აქვს დათხოვნილ მინისტრთა-კაბინეტს უფლებამოსილება გაუგრძელოს. საქართველოს საკონსტიტუციო კომისია ერთერთ არგუმენტად იყენებდა ინგლისის 1911 წლის კონსტიტუციურ აქტს, რომლითაც შეიკვეცა ლორდთა პალატის უფლებები საბიუჯეტო სფეროში. ამ აქტის თანამხმად, „ყოველი ბილი ფინანსური ხასიათისა, რომელიც მიღებულია ქვედა პალატის მიერ, ძალაში შედის ერთი თვის შემდეგ დღიდან ასეთი ბილის ზედა პალატაში გადაცემისა, თუნდაც იგი უარყოფილ იქნეს უკანასკნელის მიერ.“²⁸³

კონცეპტუალური შეხედულებების შესწავლა-ანალიზი ცხადყოფს, თუ რატომ უთხრეს უარი პროექტის ავტორებმა ორპალატიან სისტემას. არგუმენტაცია შეიძლება ჩამოვაყალიბოთ სისტემურად:

- ორპალატიანი სისტემა ანტიდემოკრატიულია და არ გამოხატავს ხალხის ინტერესებს. ზედა პალატა ყოველთვის კლასობრივ ნებას ემსახურება, შესაბამისად ასეთი სისტემა უვარგისია;
- ორპალატიან სტრუქტურას ზედ ემატება მესამე სისტემა – პრეზიდენტის ინსტიტუტის სახით. ეს არის კანონმდებლობის ბიუროკრატიული სამსაფეხუროვანი პროცესი. იგი მხოლოდ იწვევს ისეთი კანონის გამოცემას, რომელიც ზედა პალატისა და პრეზიდენტის ინტერესების დამცველი იქნება;
- ორპალატიანი სისტემა მხოლოდ მოქმედებს ფედერაციულ სახელმწიფოებში, როდესაც ზედა პალატა ყოველთვის სახელმწიფოს ტერიტორიული სუბიექტის ინტერესებს ემსახურება, ხოლო უნიტარულ სახელმწიფოში სრულიად ზედმეტია სენატი, როგორც ზედა პალატა; ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის პარლამენტში წარმომადგენლობის არცევის უფლება გამოიწვევდა მათ პოლიტიზირებას;
- ორპალატიანი სისტემა არსებობს იქ, სადაც პოლიტიკური

²⁸³ 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის ოფიციალური თეზისები, “პარლამენტი,” საკონსტიტუციო კომისია, სეა; ფონდი 1833; აღწ. 1; საქმე; 181; ფურცელი 50.

პარტიები სუსტია.²⁸⁴ საქართველოს შემთხვევაში, სადაც გაბატონებული იყო მხოლოდ ერთი პარტია, პარლამენტში, ორივე პალატაში, უმრავლესობა ისევ გაბატონებულ პარტიას ეყოლებოდა. ეს კი, ტყუილუბრალოდ, დროის გაჭიანურება იქნებოდა საკანონმდებლო საკითხთა განხილვის დროს;

- პარლამენტში ორი სტრუქტურის არსებობა გამოიწვევდა დეპუტატების რაოდენობის გაზრდას, რაც უარყოფითად აისახებოდა ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემაზე;
- გამოყენებულ იქნა მსოფლიო კონსტიტუციური გამოცდილება, განსაკუთრებით ინგლისის მაგალითი, სადაც ზედა პალატამ დაკარგა თავისი ადრინდელი მნიშვნელობა, როგორც ფაქტობრივად, ისე იურიდიულად, რაც აისახა კიდევაც 1911 წლის კანონში.

საკონსტიტუციო კომისია მიიჩნევდა, რომ ორპალატიანი სისტემის გარეშეც შეიძლებოდა პარლამენტის ნორმალური, კონსტიტუციური ფარგლებში მუშაობა და საკანონმდებლო პროცესის საფუძველზე ხალხისათვის მისაღები კანონების შემუშავება-მიღება. ასეთ ფორმებად კომისია აღიარებდა რეფერენდუმის ინსტიტუტს. კომისიაში გამოითქვა აზრი, რომ ძირითად კანონში ყურადღება უნდა მიქცეოდა საკანონმდებლო პროცესის მოწესრიგებას. რაჟდენ არსენიძე სასურველად თვლიდა, რომ მიღებული ყოფილიყო კანონების ორჯერ განხილვის წესი, პირველ და მეორე განხილვებს შორის უნდა ყოფილიყო ერთთვიანი ვადა. ამ დროის მანძილზე პარლამენტს უნდა ჰქონოდა საშუალება შეეტანა შესწორებები კანონ-პროექტში.²⁸⁵ თუმცა ეს მუხლი კონსტიტუციაში ასახული არაა. თუ დასავლეთის ქვეყნების კონსტიტუციებს გადავხედავთ, საკანონმდებლო პროცესთან დაკავშირებული წესები მოწესრიგებული იყო. ამ მხრივ აღსანიშნავია საფრანგეთის 1875

²⁸⁴ აქ არ იქნა გათვალისწინებული ამერიკული სისტემა, სადაც პარტიებს ღიდი გავლენა ჰქონდათ სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაზე.

²⁸⁵ სეა; ფონდი 1836; აღწ. 1; საქმე 46; ფურც. 14.

წლისა და გერმანიის 1919 წლის კონსტიტუციები, სადაც კონკრეტულადაა რეგულირებული კანონ-პროექტების შემუშავებისა და მიღების პროცესი, საკანონმდებლო ურთიერთობებში როგორც პალატების, ისე პრეზიდენტის უფლებები.

საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიამ 1919 წლის 28 თებერვალს ხმების უმრავლესობით უარყო ორპალატიანი პარლამენტი.²⁸⁶ კომისიის დადგენილების შინაარსი უფრო ადრე თავის შრომაში გამოხატა ამავე კომისიის თავმჯდომარემ რაჟდენ არსენიძემ: „ჩვენ უარვყოფთ ორ პალატიან სისტემას და მოვითხოვთ ერთ პალატას, ე. ი. ერთ საკანონმდებლო პარლამენტს, საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული ხმის მიცემით არჩეულს.“²⁸⁷ საქართველოს კონსტიტუცია გამორჩეული იყო დასავლეთის კონსტიტუციურ სისტემებს შორის. მან აღიარა ერთპალატიანი პარლამენტი და ეს აღიარება ეფუძნებოდა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამწლიან გამოცდილებას.

ერთპალატიანი პარლამენტები არსებობდა სერბეთში (1889 წლის მონარქიული კონსტიტუცია), საბერძნეთში (1864 წლის კონსტიტუცია), ბულგარეთში (1879 წლის კონსტიტუცია), გერმანიისა (პრუსია, ავსტრიის კონსტიტუციის პროექტი) და შვეიცარიის ზოგიერთ შემადგენელ წევრ-სახელმწიფოებში (ჟენევის 1847 წლის კონსტიტუცია). კონსტიტუცია, რომელმაც მსოფლიოში პირველად შემოიღო და დაამკვიდრა ერთპალატიანი პარლამენტის სისტემა, იყო საფრანგეთის 1791 წლის კონსტიტუცია.²⁸⁸

²⁸⁶ სეა; ფონდი 1836; აღწ. 1; საქმე 46; ფურც. 15.

²⁸⁷ არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა (რუსეთის სოციალ-დემოკრატიული მუშათა პარტია); გამოცემა ამიერ-კავკ. მუშათა ს-დ. ორგ. საოლქო კომიტეტისა, ტფილისი, სტამბა “სორაპანწ, 1917, 20.

²⁸⁸ საფრანგეთის 1791 წლის 3 სექტემბრის კონსტიტუციის მესამე თავის 1-ი მუხლი: 1. The National Assembly constituting the legislative body is permanent and is composed of only one chamber (ხელმისაწვდომია: <http://sourcebook.fsc.edu/history/constitutionof1791.html>);

Beka Kantaria,

*The doctorate of faculty of law
of Iv. Javakhishvili Tbilisi state University*

**„THE PARLIAMENT OF GEORGIA OF THE
CONSTITUTION OF 21 FEBRUARY 1921“**

Resume

The constitution of Georgia of the democratic republic 21 February 1921 was worked out by the constitutional state committee at the parliament in 1918-1921. The rules, structures and the authority of the first constitution of parliament are in the 4th chapter. The Parliament is presented as the leading political institution. According to constitutional commission, parliament is an organ, elected by people, which mustn't be dismissed. This was the result of the idea which was spread in Europe in the middle of 18th century, by which legislative body, as the bearer of public sovereignty, had a central part in political system, and the sovereignty of parliament was the leading idea. Georgian government had political responsibility before the parliament; the members of government might also be the members of Parliament. The constitution included the principles which were characteristic of parliamentary model. The election of parliament was allowed every three year by the proportional rule and this principle was chosen from Swiss models. Both men and women could take part into elections in Georgia. According to the constitution the parliament of Georgia was the classic sample of one-member parliament. According to that-time world constitutionalism experience there are the principles of the immunity of the Member of Parliament and

parliamentary indemnity. Parliament could emit the law, decree and act. Every member of the parliament, 5000 electors and government can show their initiative. The constitution doesn't include such an institution which will control the constitutionalism of the emitted laws by parliament. Though the possibility of the holding of compulsory and facultative referendum was guaranteed, which entitled people to reject the law emitted by parliament? Parliament could enact the legislation; prove the budget, manage high armed forces, amnesty, and the overall control of government activity. While working on the first constitution of Georgia, the main and the best principles of Belgian 1831 of Switzerland 1874, of France 1875, of Germany 1919 and Czech 1920 constitution. Constitution also considered the apportion of authority by Monteskie, as the main doctrine of constitutionalism. Legislation belongs to parliament, and executive branch _ to the government, though parliament is still the leader in the authority.

In its time about the first constitution of Georgia wives were expressed in Europe by social-democracy leader Karl Kautsky, Ramsey Macdonalds- the ministry of foreign affairs of England, Boris Shatski- the member of constitutional committee and also contemporary politicians, scientists and leaders like german Wolfgang Gawl and the ministry of foreign affairs of Germany Hans Dietrich Gensher. They unanimously recognize that the first constitution of Georgia represented one of the progressive documents in the constitution of Europe in that period.

სამართლის დოქტორი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ასოცირებული პროფესორი

აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია

I. შესავალი

ქართული კონსტიტუციური აზროვნების ევოლუცია უშუალოდ დაკავშირებულია იმ გარემოებასთან, რომ ჩვენი ქვეყნის ისტორია არსებითად დამოუკიდებლობის მოპოვების ან მისი შენარჩუნებისათვის ბრძოლის ისტორიაა. თუ გავაანალიზებთ ამ ისტორიას, ნათელი ხდება, რომ ქართველი ერის წარსულში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭებოდა ეროვნული, სამართლებრივი და სახელმწიფოებრივი მშენებლობის საკითხებს¹.

რაც შეეხება უშუალოდ ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიას, იგი 1918 წლის 26 მაისის “საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტით” იწყება. საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ ამ აქტის მიღებით საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მომავალზე გააკეთა განაცხადი. საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტის უმთავრესი ფასეულობა მსოფლიოს წინაშე ქართველი ერის საუკუნოვანი ოცნების გზავნილია. აქტში მკაფიოა ჩამოყალიბებული, რომ ქართველი ერი ამიერიდან სუვერენულ უფლებათა მატარებელია და საქართველო დამოუკიდებელი, სრულუფლებიანი დემოკრატიული რესპუბლიკაა. დამოუკიდებლობის აქტით გაცხადდა ქართული სახელმწიფოს სამშვიდობო მიზანსწრაფვა მუდმივი

¹ რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 18.

ნეიტრალიტეტისა და ყველა სახელმწიფოსთან კეთილმეზობლური ურთიერთობის პრინციპების აღიარებით, და რაც მთავარია-მოხდა სახელმწიფოს მიერ მოქალაქეთა უფლებების თანასწორად უზრუნველყოფის ვალდებულების აღიარება. შემდეგი ნაბიჯი უკვე საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვალს დამფუძნებელი კრების მიერ დამოუკიდებელი ქართული სახელმწიფოს ძირითადი კანონის - საქართველოს კონსტიტუციის მიღება იყო, რომელმაც საპარლამენტო მმართველობაზე ორიენტირებული რესპუბლიკის მოდელით გახსნა ქართული კონსტიტუციონალიზმის თავფურცელი². საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციამ მხოლოდ ოთხი დღე იმოქმედა, იმავე წლის 25 თებერვალს მოხდა საბჭოთა რუსეთის მიერ საქართველოს ანექსია. მიუხედავად ამისა, შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუცია წარმოადგენდა სახელმწიფოს ძირითადი კანონის კლასიკურ ნიმუშს და მისი შედგენისას გათვალისწინებული იყო მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილება, განსაკუთრებით ადამიანის უფლებების ნაწილში.

სახელმწიფო მექანიზმში მთავრობის ადგილისა და კონსტიტუციური მოდელის გარკვევისათვის აუცილებელია კონსტიტუციონალიზმში აღიარებული პრინციპების ჭრილში განხილულ იქნეს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი, მისი ფორმირებისა და პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხები, აგრეთვე მთავრობის მონაწილეობის ხარისხი კანონშემოქმედებით პროცესში და ბოლოს, მისი ურთიერთობის თავისებურებები სხვა სახელისუფლებო განშტოებებთან. წინამდებარე ნაშრომში სწორედ ამ კუთხით იქნება წარმოჩენილი და გაანალიზებული მთავრობის ინსტიტუტის სამართლებრივი ბუნება საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში³.

² მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი პირველი, თბ., 2009, 95.

³ ნაშრომში ვეყრდნობით საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის ტექსტს, რომელიც მომზადდა და გამოიცა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ: “საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია”, ბათუმი, 2009.

II. აღმასრულებელი ხელისუფლების კონსტიტუციური კონსტრუქცია და სამართლებრივი ბუნება

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემას მუდმივად წარმოადგენდა სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში საქართველოს მთავრობის ადგილი. დამოუკიდებელი საქართველოს სამართლებრივი ისტორიის განმავლობაში მთავრობისათვის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი და დამოუკიდებელი ინსტიტუტისათვის, ვერ მოხერხდა კონსტიტუციურად მკაფიოდ განსაზღვრული სტატუსის განსაზღვრა⁴. დროის სხვადასხვა მონაკვეთში სხვადასხვა თაობის კანონმდებლების მიერ სახელმწიფო მმართველობის მოდელების ძიების პროცესში საქართველოს მთავრობასაც არაერთხელ შეეცვალა ადგილი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში. აღნიშნული პრობლემის გადაჭრა მხოლოდ 2010 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად გახდა შესაძლებელი, როდესაც დღეს მოქმედ კონსტიტუციაში (მუხლი 78, პუნქტი 1) გაჩნდა დებულება „საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო...“.

ცნობილია, რომ სახელმწიფოებრივი ორგანიზმისა და კონსტიტუციური წყობის წარმატებული ფუნქციონირების ერთ-ერთ ფუძემდებლურ პრინციპს ხელისუფლების დანაწილება წარმოადგენს. აღნიშნული დებულება, რომელიც ფორმულირებული იყო ჯერ კიდევ საფრანგეთის 1789 წლის „ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციაში“, არაერთხელ დადასტურდა დოქტრინისა თუ პრაქტიკის მიერ. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის შინაარსი ფუნქციონალურ და ორგანიზაციულ ასპექტებს ეფუძნება. პირველი მდგომარეობს თითოეული სახელისუფლებო ორგა-

ნოს კომპეტენციის ხისტ რეგლამენტაციაში და ხელისუფლების ერთი ორგანოს მიერ მეორე ორგანოს კომპეტენციის მითვისების დაუშვებლობაში. რაც შეეხება ხელისუფლების დანაწილების ორგანიზაციულ ასპექტს, იგი მოიცავს სხვადასხვა სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის მკაფიო პროცედურული წესების დადგენას, რაც, საბოლოო ჯამში, შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმების არსებობის წინაპირობაა. შესაბამისად, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი ითვალისწინებს მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს სტატუსის განსაზღვრას.

ქმედითი აღმასრულებელი აპარატი, რომელიც სახელმწიფოს საქმეების ოპერატიულ მართვას უზრუნველყოფს, ნებისმიერი სახელმწიფოსათვისაა აუცილებელი. დემოკრატიულად ორგანიზებულ სახელმწიფოებში, გარდა კლასიკური საპრეზიდენტო რესპუბლიკებისა, მმართველობის სისტემის ხელმძღვანელობის საქმეში უმთავრესი როლი სწორედ მთავრობის ინსტიტუტს აკისრია. შესაბამისად, კონსტიტუციონალიზმში აღიარებული გაგების მიხედვით, მთავრობა წარმოადგენს უმაღლეს კოლექტიურ აღმასრულებელ ორგანოს, რომელიც ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის აღსრულებასა და განხორციელებაზეა პასუხისმგებელი⁵.

1921 წლის კონსტიტუციის მეხუთე თავით რეგლამენტირებულია აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან დაკავშირებული დებულებები, განსაზღვრულია მთავრობის ფორმირების, კომპეტენციისა და მთავრობის წევრთა პასუხისმგებლობის საკითხები, ასევე დარეგულირებულია მთავრობის ორგანიზაციული საქმიანობა და პარლამენტთან მიმართების ცალკეული პროცედურა.

აღმასრულებელი ხელისუფლების კონსტრუქციას საფუძვლად დაედო ორი პრინციპის შერწყმა: პარლამენტარიზმისათვის

⁴ კვერენჩილაძე გ., საქართველოს მთავრობის ინსტიტუტი და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, კრებული “საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა”, თბ., 2010, 53-63.

⁵ კობახიძე ი., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, II ნაწილი, თბ., 2007, 90.

დამახასიათებელი „მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპი-სა“ და „პრინციპი მორჩილებისა“, რაც შვეიცარიული „უშუალო დემოკრატიის“ სისტემიდან იყო გადმოღებული⁶.

მთავრობა წარმოადგენდა უმაღლესი მმართველობის კოლეგიურ აღმასრულებელ ორგანოს, რომლის თავმჯდომარეს ერთწლიანი ვადით ირჩევდა პარლამენტი. ამასთან, ერთი და იმავე პირის მთავრობის თავმჯდომარედ არჩევა ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ იყო შესაძლებელი. მთავრობის დანარჩენ წევრებს-მინისტრებს პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის უფლების მქონე მოქალაქეთაგან, გარესპარლამენტო გზით, ნიშნავდა („იწვევდა“) მთავრობის თავმჯდომარე (მუხლები 66-68). პარლამენტის წევრისათვის კი ასაკობრივი ცენზი 20 წლით იყო განსაზღვრული (მუხლი 46).

კონსტიტუციით (მუხლი 69) მთავრობის წევრისათვის დადგენილი იყო შეუთავსებლობის პრინციპი, კერძოდ მას ეკრძალებოდა იმავედროულად სხვა თანამდებობის დაკავება. აქვე იყო გამონაკლისიც-მთავრობის წევრის მანდატი შეთავსებადი იყო პარლამენტის წევრისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ხმოსანის მანდატთან (ეს უკანასკნელი საკმაოდ უნიკალური შემთხვევაა კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში). ამგვარი გამონაკლისის დაშვებისას კონსტიტუციის ავტორები ეყრდნობოდნენ იმ მოსაზრებას, რომ „ეს ორი თანამდებობა მინისტრს არავისგან დამოკიდებულ მდგომარეობაში არ აყენებს“⁷.

კონსტიტუციის 72-ე მუხლი განსაზღვრავს მთავრობის საერთო უფლებამოსილებებისა და მოვალეობების ჩამონათვალს:

- კანონის თანახმად რესპუბლიკის საქმეთა უმაღლესი მართვა-გამგეობა;
- კონსტიტუციისა და კანონების აღსრულებაზე თვალყურის დევნება;

⁶ მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბ., 1996, 82.

⁷ მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბ., 1996, 85.

- პარლამენტში საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენა, აგრეთვე საპარლამენტო და სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივებზე საკუთარი დასკვნების წარდგენა;
- რესპუბლიკის საგარეო ინტერესების დაცვა, მისი დამოუკიდებლობისა და გარეშე განსაცდელისაგან დაცვის უზრუნველყოფა;
- ფულის მოჭრა, ფინანსების განკარგვა, ყოველწლიურად პარლამენტისათვის ბიუჯეტის პროექტისა და საქართველოს საშინაო თუ საგარეო მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის წარდგენა;
- კანონისა და პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის განსაზღვრული დავალებების შესრულება;
- საშინაო წესრიგისა და უშიშროების დაცვაზე ზრუნვა.

ამ უკანასკნელ უფლებამოსილებასთან მიმართებით კონსტიტუცია ადგენს, რომ საჭიროების შემთხვევაში მთავრობა უფლებამოსილია გამოიყვანოს შეიარაღებული ძალა არაუმეტეს 21 დღის ვადით, ხოლო უფრო მეტი ვადით ამგვარი გადაწყვეტილების მიღებას ესაჭიროება პარლამენტის ნებართვა (მუხლი 72, ”ჰ“ ქვეპუნქტი). კონსტიტუცია (მუხლი 70) მსგავს უფლებამოსილებას მთავრობის თავმჯდომარესაც ანიჭებს. კერძოდ, თუ მთავრობის დადგენილების მიღება ფერხდება, მთავრობის თავმჯდომარეს შეუძლია გამოიწვიოს რესპუბლიკის შეიარაღებული ძალა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა მოხსენდეს პარლამენტს. მთავრობის თავმჯდომარისათვის ამგვარი უფლებამოსილების მინიჭება ადასტურებს მისთვის სახელმწიფოს მეთაურის ზოგიერთი პრეროგატივების მკვიდრობას,⁸⁸ კონკრეტულად კი სახელმწიფოს უმაღლესი მთავარსარდლის ფუნქციების შეთავსებას. აქვე უნდა აღინიშნოს მთავრობის თავმჯდომარის კომპეტენციური არსენალის კიდევ ერთი, სახელმწიფოს მეთაურისათვის დამახასიათებელი უფლებამოსილებით აღჭურვა. კერძოდ, კონსტიტუცია მთავრობის თავმჯდომარეს ანიჭებს რესპუბლიკის

⁸⁸ მელქაძე ო., დასახელებული ნაშრომი, 125.

უმაღლესი წარმომადგენლობის, საქართველოს ელჩების დანიშვნისა და უცხო ქვეყნების ელჩების მასთან „წარმოგზავნის“ უფლებამოსილებას.

მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილებებიც კონსტიტუციურად არის რეგლამენტირებული. კერძოდ, იგი კანონის აღსრულებისათვის გამოსცემს ბრძანებასა და განკარგულებას, მაგრამ უფლება არ აქვს შეაჩეროს კანონის მოქმედება ან დააბრკოლოს მისი შესრულება. თუმცა, თავმჯდომარე უფლებამოსილია განკარგულებით დანიშნოს რევიზია ნებისმიერი დარგის თუ მოვლენის შესამოწმებლად. მთავრობის თავმჯდომარე პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე საერთო პოლიტიკისათვის, ვალდებულია დაემორჩილოს პარლამენტის დადგენილებას, საჭიროების შემთხვევაში კი შეცვალოს ცალკეული მინისტრი ან „გარდაქმნას“ მთელი კაბინეტი. რესპუბლიკის დანარჩენ საქმეთა მართვა-გამგეობას, პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობით ახორციელებენ მთავრობის წევრები, მინდობილი უწყებების მიხედვით. მთავრობის წევრს ეკისრებოდა გადადგომის ვალდებულება, თუ იგი პარლამენტის დადგენილებით დაკარგავდა მის ნდობას.

კონსტიტუცია ითვალისწინებდა მისი დარღვევისათვის მთავრობის თავმჯდომარისა და წევრების პასუხისმგებლობას სასამართლოს წინაშე. მათი პასუხისმგებაში მიცემა მხოლოდ პარლამენტის დისკრეციას წარმოადგენდა, ხოლო გასამართლება საერთო წესით წარმოებდა (მუხლი 75).

ამგვარი სახით გახლდათ ჩამოყალიბებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სამართლებრივი რეგლამენტაცია საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში, რაც, იმ პერიოდის მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილების გათვალისწინებითაც და თანამედროვე გადასახედიდანაც, გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება. ამასთან, ამგვარი თავისებურებები რიგ შემთხვევებში კონსტიტუციონალიზმში აღიარებული კლასიკური პრინციპებიდან გადახვევას წარმოადგენს და გარკვეულ გავლენას ახდენს სახელმწიფო სისტემის მწყობრ ფუნქციონირებაზე.

III. კონსტიტუციონალიზმის პრინციპები და აღმასრულებელი ხელისუფლების კონსტიტუციური მოდელის თავისებურებები

უპირველესი თავისებურება, რითაც ხასიათდება 1921 წლის კონსტიტუცია მთლიანობაში და, კონკრეტულად — აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებაშიც, გახლავთ ის გარემოება, რომ ძირითადი კანონის ავტორები გარკვეულწილად უარყოფდნენ ხელისუფლების დანაწილების ფუძემდებლურ პრინციპს. ამის მიზეზად ისინი აცხადებდნენ, რომ „ხელისუფლების განაწილება... დაარღვევდა სახელმწიფოს ერთიანობას. ეს იქნებოდა მუდამ ბრძოლა სხვადასხვა სახელმწიფო ხელისუფლებათა შორის“.⁹ შესაბამისად, არც ხელისუფლების შტოთა შეკავება-გაწონასწორების მექანიზმი იყო სრულად უზრუნველყოფილი¹⁰. არადა, საყოველთაოდ აღიარებულია ხსენებული პრინციპების უმთავრესი როლი სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს ორგანიზაციისათვის, რაც ჯერ კიდევ საფრანგეთის 1789 წლის „ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციის“ მე-16 მუხლში აისახა: „საზოგადოებას, სადაც... არ არსებობს ხელისუფლებათა დანაწილება, არ გააჩნია კონსტიტუცია“.

1921 წლის კონსტიტუცია აფუძნებდა საპარლამენტო მოდელზე ორიენტირებულ რესპუბლიკურ მმართველობას, მაგრამ სახელმწიფოს მეთაურის — პრეზიდენტის გარეშე¹¹. კონსტიტუციამ „უმაღლესი მმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლებაც“ მთავრობას დააკისრა, ხოლო მთავრობის თავმჯდომარე, ფაქტობრივად, სახელმწიფოს მეთაურობასაც ითავსებდა. ჩვენი ამგვარი

⁹ მაცაბერიძე მ., დემოკრატიული რესპუბლიკის კონცეფცია საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში, თბ., 2009, 14.

¹⁰ ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტომი I, 104.

¹¹ ხეცურიანი ჯ., ჯერ კიდევ XII საუკუნეში დაწყებული... სახელმწიფო მმართველობის ფორმები და მონარქიის აღდგენის პერსპექტივები საქართველოში, „საქართველოს რესპუბლიკა“, 2009, 11 თებერვალი; ა. დემეტრაშვილი, საქართველოს კონსტიტუციური ისტორიის მიმოხილვა, კრებული „საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა“, თბ., 2010, 8; ცნობილადე პ., დასახელებული ნაშრომი, 104.

არგუმენტაცია გამყარებულია იმ კონსტიტუციური დებულებებით, რომელთა ძალით მთავრობის თავმჯდომარეს ენიჭებოდა რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობა და განსაკუთრებული უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობებისა თუ ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების სფეროებში. სავარაუდოა, რომ კონსტიტუციის ამოქმედების შემდგომ შესაბამისი კანონებით დარეგულირდებოდა ისეთი საკითხები, რომლებსაც კონსტიტუცია ღიად ტოვებდა, თუმცა, ისიც ხაზგასასმელია, რომ რიგ შემთხვევებში კონსტიტუცია ბლანკეტურ ნორმებსაც კი არ შეიცავდა ამის თაობაზე¹². შესაბამისად, კონსტიტუცია არ ითვალისწინებდა ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხების რეგულირებას, როგორიცაა: მთავრობის თავმჯდომარის არჩევის წესი და მისი კანდიდატურის წარმდგენ სუბიექტთა წრე; მთავრობის მიმართ შეკითხვების შემთხვევაში პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების (მუხლი 59) კავშირი მთავრობის წევრის გადადგომასთან ”როცა პარლამენტი დაჰყარავს მის ნდობას”; მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილება ”... თუ საჭიროა გამოსცვალოს ცალკეული მინისტრი ან გარდაქმნას მთელი კაბინეტი“ (მუხლი 73).

მთავრობის თავმჯდომარის ჩამოთვლილი უფლებამოსილებები და მითითებული კონსტიტუციური ნორმები ამყარებს ჩვენს პოზიციას იმის თაობაზე, რომ 1921 წლის კონსტიტუციამ მთავრობის თავმჯდომარის იმგვარი ინსტიტუტი შემოიღო, რომელიც, ფაქტობრივად, სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებით აღიჭურვა. მთავრობის თავმჯდომარე ერთპიროვნულად, პარლამენტის ნდობის გარეშე ახდენდა მთავრობის ფორმირებას და თუ მთელი კაბინეტის „გარდაქმნის“ საჭიროება დადგებოდა, მთავრობის თავმჯდომარე მაინც ინარჩუნებდა თანამდებობას და თავადვე განახორციელებდა ახალი მთავრობის ფორმირების პროცესს. არადა, კონსტიტუციურ-სამართლებრივ პრაქტიკაში დამკვიდრებულია ე.წ. „ფორმალურ-ტექნიკური ხასიათის უფლებამოსილებები“, რომლებიც მხოლოდ

¹² მელქაძე ო., დასახელებული ნაშრომი, 107.

სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციას მიეკუთვნება და ცნობილია როგორც „უშუალოდ სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები“, მიუხედავად სახელმწიფოს მმართველობის თუ ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციის ფორმისა. მათ რიცხვს მიეკუთვნება, მაგალითისათვის: მთავრობის ფორმირების პროცესში მანაწილეობა; პარლამენტის არჩევნების დანიშვნა და დათხოვნა; პარლამენტის რიგგარეშე სხდომის ან სესიის მოწვევა; კანონთა პრომულგაცია და ვეტო; რიგი საკადრო უფლებამოსილებები; შეწყალება და სხვა¹³.

შესაბამისად, 1921 წლის კონსტიტუციით შემოთავაზებული რესპუბლიკის მმართველობის მოდელი ვერ ჩაითვლება კლასიკურ საპარლამენტო მოდელად, თუნდაც იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ მასში არ არსებობდა ნეიტრალური ფიგურა - სახელმწიფოს მეთაური პრეზიდენტის სახით, რომელიც, შესაბამისი კრიზისული გარემოებების დადგომისას ან დაითხოვდა პარლამენტს, ან გადააყენებდა მთავრობას. ამასთანავე, კონსტიტუციამ უარი უთხრა წმინდა საპარლამენტო მართვის ისეთ ფუძემდებლურ პრინციპს, როგორიცაა “მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობა” და შემოიფარგლა მხოლოდ “ინდივიდუალური პასუხისმგებლობით”, რაც საპარლამენტო რეჟიმებისათვის ნაკლებადაა ცნობილი. კონსტიტუციაში ასევე არ არის გათვალისწინებული “პარლამენტის დათხოვნის” პრინციპი, რაც აუცილებელი მოვლენაა საპარლამენტო მართვისათვის და ფრანგული კლასიკური დოქტრინის მიხედვით, მიჩნეულია პარლამენტარიზმის შემადგენელ ძირითად ელემენტად¹⁴, ვინაიდან, ერთი მხრივ, პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება, ხოლო, მეორე მხრივ, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ პარლამენტის დათხოვნა

¹³ კვერენჩილაძე გ., “საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტი და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა”, კრებული “საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა”, თბ., 2010, 51-52; კობახიძე ი., დასახელებული ნაშრომი, 71.

¹⁴ 14 ფ.ლოვო, პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005, 105.

განსაზღვრავს ხელისუფლებათა შტოების ურთიერთდამოკიდებულებასა და წონასწორობას. მიუხედავად აღნიშნული თავისებურებებისა, კონსტიტუცია ითვალისწინებდა იმ ძირითად პრინციპებს, რომელიც საპარლამენტო რეჟიმისთვისაა დამახასიათებელი¹⁵.

კონსტიტუციის 72-ე მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი საკმაოდ საინტერესო ჩანაწერს შეიცავს. კერძოდ, მთავრობის კომპეტენციას მიეკუთვნებოდა „თვალ-ყურის დევნა და აღსრულება კონსტიტუციისა და კანონებისა“. ძირითადი კანონის 76-ე მუხლის თანახმად კი, უმაღლესი სასამართლოს - სენატის მოვალეობაში შედიოდა კანონის დაცვისადმი „თვალ-ყურის“ დევნა. შესაბამისად, ერთადერთი ორგანო, რომელსაც კონსტიტუციის დაცვაზე ზედამხედველობა ეკისრებოდა, იყო საქართველოს მთავრობა. თუმცა, მხოლოდ ამგვარი კონსტიტუციური ჩანაწერით საკმაოდ ძნელია დასკვნის გაკეთება იმის თაობაზე, თუ რა ფორმით უნდა ედევნებინა „თვალ-ყური“ და აღესრულებინა კონსტიტუცია მთავრობას. ითვალისწინებდა თუ არა ამგვარი კომპეტენცია მთავრობის არსენალში საკონსტიტუციო კონტროლის უფლებამოსილების არსებობას, თუ იგი საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ბუნების მატარებელი ფუნქციის სახით ჩამოყალიბდებოდა - ამ კითხვაზე პასუხის გაცემა შეუძლებელია, რადგან 1921 წლის კონსტიტუცია პრაქტიკულად არ ამოქმედებულა¹⁶.

უცნაური თავისებურებით გამოირჩეოდა მთავრობის უფლებამოსილების ერთწლიანი ვადა და დათქმა ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ გადარჩევის უფლების თაობაზე. მთავრობის ფორმირების ამგვარი წესი, კონსტიტუციით შემოთავაზებული საპარლამენტო მოდელზე-ორიენტირებული მმართველობის ფორმის გათვალისწინებითაც, ნამდვილად იმსახურებს შენიშვნას, მით უფრო, რომ იგი არ გამოირიცხავდა სამწლიანი უფლებამოსილების პარლამენტის პირობებ-

¹⁵ ბ.ქანთარია, მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემები და მათი გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე, <http://constcentre.gov.ge/index.php?do=fullmod/news&id=30&mid=82>, 19.

¹⁶ კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში, თბ., 2011, 77.

ში მთავრობის სამჯერ შეცვლას, თუ ამას, შუალედში, მთავრობის თავმჯდომარის მიერ მთელი კაბინეტის შეცვლაც არ დაემატებოდა¹⁷.

გარკვეულ გაუგებრობას ბადებს კონსტიტუციურ დონეზე პარლამენტის წევრთა რაოდენობის განუსაზღვრელობა და ის გარემოებაც, რომ არ იყო რეგლამენტირებული მთავრობის წევრთათვის საპარლამენტო მანდატების შეთავსების პირობები და რაოდენობა. ამგვარ ვითარებაში, სამთავრობო გუნდის მანდატების რაოდენობას შეეძლო არსებითი ზეგავლენა მოეხდინა საკანონმდებლო პროცესზე.

ხაზგასასმელია ის გარემოება, რომ მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი არც კონსტიტუციითაა მკაფიოდ განსაზღვრული და არც ბლანკეტური ნორმა არსებობს ამ საკითხის რეგლამენტაციის კანონისათვის მინდობის თაობაზე. მთავრობის უნდობლობის საკითხიც საკმაოდ მწირადაა კონსტიტუციით გაწერილი (მუხლი 73). ასევე, კონსტიტუციური რეგულირების გარეშეა დარჩენილი ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხები, როგორიცაა მთავრობის ნდობის საკითხი სამოქმედო პროგრამის მიღებასთან დაკავშირებით, არ არის გამოკვეთილი ინტერპელაციის მექანიზმი შეკითხვებისა და კითხვების განხილვის შედეგად, ასევე არ არის გათვალისწინებული მთელი სამთავრობო გუნდის უნდობლობის საკითხის დასმის მექანიზმი.

პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართების კონსტიტუციური მოდელის შეფასება საშუალებას გვაძლევს დავასკვნათ: საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია აფუძნებდა მმართველობის საპარლამენტო მოდელს, იმ თავისებურებით, რომ არ არსებობდა სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი და მისი უფლებამოსილებების მნიშვნელოვანი ნაწილი მთავრობის თავმჯდომარეს ჰქონდა შეთავსებული.

სავარაუდოა, რომ ამგვარი საკანონმდებლო ხარვეზების თუ

¹⁷ მელქაძე ო., დასახელებული ნაშრომი, 106.

ვაკუუმების შევსების საჭიროებას თავად ამოქმედებული კონსტიტუცია დააყენებდა, რაც შემდგომი კონსტიტუციური ცვლილებების ან შესაბამისი კანონების მიღებით აღმოიფხვრებოდა. თუმცა, კონსტიტუციას რეალური ამოქმედება არ დასცალდა და დღევანდელი გადასახედიდან მხოლოდ მის ნორმატიულ მხარეზე და არა პრაქტიკით გამოწვეულ თავისებურებებზე შეგვიძლია საუბარი.

IV დასკვნა

პირველი ქართული კონსტიტუციის მიღებიდან 90 წელი გავიდა. მიუხედავად იმ გარემოებისა, რომ 1921 წლის კონსტიტუციას არ დასცალდა სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში პრაქტიკული რეალიზაცია, უდავოა, რომ იგი არა ერთი მნიშვნელოვანი სიახლის დამკვიდრებას აპირებდა ქართულ კონსტიტუციონალიზმში. ძირითადი კანონი სახელმწიფო წყობის მუდმივი და უცვლელი ფორმის სახით დემოკრატიულ რესპუბლიკას აღიარებდა, ქართულ რეალობაში შემოჰქონდა არა ერთი პროგრესული იდეა თუ ნორმა. კერძოდ, კონსტიტუცია ითვალისწინებდა საყოველთაო საარჩევნო უფლებას, სიტყვის თავისუფლებას, სიკვდილით დასჯის გაუქმებას, ნაფიც მსაჯულთა და "ჰაბეას კორპუს"-ის ინსტიტუტების შემოღებას¹⁸, სახელმწიფო კონტროლისა და სახელმწიფო მოხელის ინსტიტუტების დამკვიდრებას, არეგულირებდა სახელმწიფოსა და ეკლესიის ურთიერთობას და, რაც მთავარია, საკმაოდ დიდი მოცულობით ახდენდა მოქალაქის უფლებათა რეგლამენტაციას, სოციალურ უფლებებზე და ეროვნულ უმცირესობათა უფლებებზე განსაკუთრებული აქცენტის ხაზგასმით. გერმანელი კონსტიტუციონალისტის, პროფესორ ვოლფგანგ გაულის შეფასებით, "1921 წლის კონსტიტუცია იმ დროისათვის ერთ-ერთ ყველაზე პრო-

¹⁸ პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 21-ე საუკუნის გადასახედიდან, "საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია", ბათუმი, 2009, 4.

გრესულ კონსტიტუციად ითვლებოდა და შეიცავდა მრავალ სოციალ-დემოკრატიულ ელემენტს..."¹⁹.

მიუხედავად გარკვეული ხარვეზებისა, 1921 წლის კონსტიტუცია ქართული სახელმწიფოებრიობის განვითარების ისტორიისათვის დღესაც უმნიშვნელოვანეს სამართლებრივ დოკუმენტს წარმოადგენს. სწორედ ამ კონსტიტუციამ შეახსენა მსოფლიოს მე-20 საუკუნის დასაწყისში დამოუკიდებელი საქართველოს არსებობა, რომელსაც საკუთარი, ზოგადსაკაცობრიო ღირებულებებზე ორიენტირებული ძირითადი კანონი გააჩნდა. ამასთან, უდავოა პირველი ქართული კონსტიტუციის როლი სახელმწიფოებრივი მემკვიდრეობითობის შენარჩუნების პროცესში, რამაც დღეს მოქმედი 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის პრეამბულაშიც ჰპოვა ასახვა: "ჩვენ, საქართველოს მოქალაქენი... საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ისტორიულ-სამართლებრივ მემკვიდრეობაზე დაყრდნობით ღვთისა და ქვეყნის წინაშე ვაცხადებთ ამ კონსტიტუციას".

¹⁹ გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, თბ., 2002, 10.

**EXECUTIVE BRANCH AND THE CONSTITUTION
OF GEORGIA 1921**

Resume

Constitutional construction and legal nature of executive branch by the Constitution of Georgia adopted on February 21, 1921 is discusses in the article. The author researches the reflection of the principle of separation of powers in the first Georgian Constitution, also by the analysis of the constitutional provisions related to the executive regulations, provides some considerations on issues of authorization the Chairman of the Government by authorities characteristic of Head of State. Based on the study of the constitutional model of the relationship between the Government and the Parliament, the author formulates conclusion on formatting Parliamentary model, with some peculiarities, that the basic law authorized the Chairman of the Government with the executive powers because of the absence of Head of State institute. In addition, based on the analysis of the constitutional norms, the author identifies the position, that the Constitution of 1921 was the classic example of the State Basic Law and the experience of the world constitutionalism is foreseen during the adoption of the constitution, especially in the part of human rights. Exactly this constitution reminded the world the existence of independent Georgia in the beginning of XX century, which had its own universal-values oriented fundamental law.

**სასამართლო ხელისუფლება საქართველოს 1921
წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიხედვით**

სასამართლო ხელისუფლების ცნება მოიცავს იმ სახელმწიფო ორგანოთა სისტემურ ერთობლიობას, რომელთაც კანონმდებლობით ეკისრებათ საკონსტიტუციო კონტროლისა და მართლმსაჯულების განხორციელება. სასამართლო ხელისუფლება არის საჯარო ხელისუფლების დამოუკიდებელი სფერო, რომელიც უპირისპირდება აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და საკანონმდებლო ხელისუფლებას. მისი არსებობა უკავშირდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს. სასამართლო ხელისუფლება სხვანაირად არ წარმოიდგინება, თუ არა ცნობილი ტრიადის ერთ-ერთი განშტოება – დანარჩენი ორისაგან დამოუკიდებელი და თავისთავად.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპისა და, შესაბამისად, სასამართლო ხელისუფლების არსებობას მისი ერთ-ერთი განშტოების სახით, კატეგორიულად უარყოფდა საბჭოთა სახელმწიფო-სამართლებრივი მშენებლობის თეორია და პრაქტიკა. ასეთი უარყოფის საფუძველს მარქსისტულ-ლენინური თეორიის მიხედვით წარმოადგენდა ის, რომ ხელისუფლების დანაწილება ბურჟუაზიული კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთ ძირითად პრინციპად იყო გამოცხადებული და იგი უგულვებელყოფდა სახელმწიფოს კლასობრივ ბუნებას.

აქედან გამომდინარე, ტერმინი „სასამართლო ხელისუფლება“ უარყოფილი იყო საბჭოურ კანონმდებლობაში. იგი, ბუნებრივია,

არც შესაბამისი პერიოდის ქართულ კანონმდებლობაში არ გამოიყენებოდა. ვითარება მომენტალურად შეიცვალა მას შემდეგ, რაც 1991 წლის 9 აპრილს, 1918 წლის 26 მაისის ცნობილი აქტის საფუძველზე გამოცხადდა საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენა. სულ მალე, სამიოდ თვეში, ტერმინი „სასამართლო ხელისუფლება“ გამოჩნდა კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტში – საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პლენუმის დადგენილებაში „საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის პერიოდში რესპუბლიკის სასამართლოების საქმიანობის ძირითადი პრინციპებისა და მიმართულებების შესახებ“ (მაშინ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პლენუმის დადგენილება ნორმატიული ძალის მქონე სამართლებრივ აქტს წარმოადგენდა). უზენაესი სასამართლო მოითხოვდა ქვეყნის ახალი პოლიტიკური სისტემის შექმნას სახელმწიფო ხელისუფლების სამ ნაწილად – საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და „სასამართლო ხელისუფლებად“ დაყოფისა და გამიჯვნის საფუძველზე. 1992 წლის 6 ნოემბერს ტერმინი „სასამართლო ხელისუფლება“ აისახა კანონში „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, საბოლოოდ კი იგი ქართულ სამართლებრივ სივრცეში 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციამ დაამკვიდრა.

ჩვენთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ ტერმინი „სასამართლო ხელისუფლება“, როგორც ირკვევა, ქართულ სინამდვილეში პირველად სწორედ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კანონმდებლობაში იყო გამოყენებული. კონკრეტულად, მხედველობაში გვაქვს 1919 წლის 29 ივლისის კანონი „საქართველოს სენატის დებულების შემოღებისა“. ამ კანონით განისაზღვრა, თუ ვის, რომელ ორგანოებს ეკუთვნოდა „სასამართლო ხელისუფლება“ საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში¹.

მგვარად, გამოირკვა, რომ ტერმინი „სასამართლო ხელისუ-

¹ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), თბ., 1990, 292.

ფლება“ ქართულ კანონმდებლობაში შემოდის დამოუკიდებელი სახელმწიფოებრიობის აღდგენის პერიოდებში – 1918 წლის 26 მაისისა და 1991 წლის 9 აპრილის აქტების მიღების შემდეგ, თანაც მისი შემოღება ორივე შემთხვევაში ქვეყნის უმაღლეს სასამართლო ორგანოს – საქართველოს სენატსა და საქართველოს უზენაეს სასამართლოს უკავშირდება.

სასამართლო ხელისუფლების არსებობა, როგორც უკვე აღინიშნა, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს უკავშირდება. საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მე-4, მე-5 და მე-6 თავების სათაურები — „პარლამენტი“, „აღმასრულებელი ხელისუფლება“ და „სასამართლო“ იმის მანიშნებელია, რომ ამ ძირითადი კანონით განმტკიცებული ქართული სახელმწიფო, ისევე როგორც 1918-1921 წლებში არსებული საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა, ფაქტობრივად ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მიხედვით, მისი გათვალისწინებით იყო მოწყობილი.

მართალია, კონსტიტუციაში არაა წარმოდგენილი ხელისუფლების განშტოებათა ურთიერთშეკავებისა და გაწონასწორების სათანადო მექანიზმი, მაგრამ ეს საკითხი მთლად უყურადღებოდაც არ არის დარჩენილი. სახელდობრ, პარლამენტის შემადგენელ ფაქტორად კონსტიტუციით მიჩნეულია ხალხი იმ მხრივ, რომ „თუ ოცდაათი ათასმა ამომრჩეველმა წერილობით მოითხოვა, პარლამენტი ვალდებულია ახლად მიღებული კანონი სარეფერენდუმით ხალხს წარუდგინოს“ (მუხ. 64). მთავრობას, რომელსაც კონსტიტუციის 66-ე მუხლის ძალით ეკუთვნის „უმაღლესი მართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება“, აწონასწორებენ პარლამენტი და სასამართლო: მთავრობის კონსტიტუციური მოვალეობაა „ანგარიში აძლიოს პარლამენტს თავის მოქმედებისა“ და „შეასრულოს ყოველივე, რაც ... პარლამენტს მისთვის დაუვალეობი“ (მუხ. 72, პუნქტები „თ“ და „ი“); „კონსტიტუციის დარღვევისათვის მთავრობის თავმჯდომარე და მთავრობის წევრები პასუხისმგებელი არიან სასამართლოს წინაშე. მათი პასუხისმგებაში მიცემა შეუძლია მხოლოდ პარლამენტს. მათი გასამართლება საერთო წესით სწარმოებს“ (მუხ. 75). სასამართლოს შემადგენელია პარლამენტი

– იგი ქმნის (ირჩევს) სენატს, რომელიც შესაბამისი დებულების მიხედვით (მუხ. 8), „თავის მოღვაწეობის ანგარიშს ყოველ წელს წარუდგენს პარლამენტს“. სასამართლო საერთოდ, კონსტიტუციის ფუძემდებელთა ჩანაფიქრით, „მოწოდებულია ყოველივე ხელისუფლების უკანონო მოქმედების და განკარგულების გასაუქმებლად და უფლებრივი წონასწორობის აღსადგენად“².

ასე შეიძლება ზოგადად წარმოვიდგინოთ ხელისუფლების დანაწილების ნიშნები, მის განშტოებათა კონფიგურაცია და, კერძოდ, სასამართლო ხელისუფლების ადგილი შეკავება-გაწონასწოების თავისებურ მექანიზმში 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიხედვით.

სასამართლო ხელისუფლება საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში მართლმსაჯულების ფორმით არის წარმოდგენილი. მასში გათვალისწინებულია სასამართლო ორგანოების შექმნა სამოქალაქო, სისხლისა და ადმინისტრაციულ საქმეთა საწარმოებლად (მუხ. 77). რაც შეეხება საკონსტიტუციო კონტროლს, მისი რეგულაცია ამ მხოლოდ ცალკეული ნიშნებისა და ელემენტების აღნიშვნით შემოიფარგლება.

საკონსტიტუციო კონტროლის საკითხი საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით სპეციალურად ამ თემისადმი მიძღვნილი ნაშრომის სახით არ არის გამოკვლეული. 2001-2002 წლებში საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის სახელმწიფოსა და სამართლის ინსტიტუტში დავამუშავე თემა „საკონსტიტუციო კონტროლის განვითარება საქართველოში“. მისი ერთ-ერთი ნაწილი იყო საკონსტიტუციო კონტროლის საკითხი საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში. ეს ნაშრომი საკმაოდ ვრცელი სტატიის სახით გამოქვეყნდა 2010 წელს სათაურით - „საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში“³. ამ გამოკვლევაში ცალკე

² ციტირებულია წიგნიდან – მ. მაცაბერიძე, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბ., 1996, 90.

³ ფუტყარაძე ი., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში. – თბილისის ეკონომიკურ ურთიერთობათა სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამეცნიერო შრომების კრებული, თბ., 2010, 122-155.

მონაკვეთად არის წარმოდგენილი „საკონსტიტუციო კონტროლის საკითხები საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუციაში“. ამგვარადვეა განხილული საკონსტიტუციო კონტროლის საკითხი საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით ახალგაზრდა მკვლევრის გიორგი კახიანის საინტერესო მონოგრაფიაში, რომელიც გამოქვეყნდა 2011 წელს ჩვენთვის უკვე ნაცნობი სათაურით – „საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში“⁴.

უნდა ითქვას, რომ კონსტიტუციის ფუძემდებლები საერთოდ უარყოფდნენ საკონსტიტუციო კონტროლის პრინციპს. მათთვის მიუღებელი იყო ისეთი დაწესებულება, რომელიც უფლებამოსილი იქნებოდა შეემოწმებინა - „შეესაბამება თუ არა ესა თუ ის კანონი კონსტიტუციას“. ისინი მიიჩნევდნენ, რომ დემოკრატიულ რესპუბლიკაში დაუშვებელია არსებობდეს უფრო მაღლა მდგომი დაწესებულება, „ვიდრე კანონმდებელი ორგანო, პარლამენტი“. ასეთი ფუნქციის მინიჭება, მათი აზრით, იქნებოდა „ხალხისათვის უფლების ჩამორთმევა. ხალხია უმაღლესი, უზენაესი ძალა სახელმწიფოში. კონსტიტუციის განმმარტებელი დაწესებულება იგია“⁵.

ამგვარად, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლებმა საკონსტიტუციო კონტროლის იდეა უარყვეს იმ მოტივით, რომ ამ შემთხვევაში მაკონტროლებელი ორგანო, კონკრეტულად კი სენატი, დადგებოდა ხალხის მიერ არჩეულ პარლამენტზე მაღლა და ამით შეილახებოდა სახალხო სუვერენიტეტი.

მიუხედავად ამისა, აუცილებელია საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის იმ დებულებების წარმოჩენა, რომლებიც განსაზღვრულ საკითხებთანაა დაკავშირებული.

საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელება კონსტიტუციის უზენაესობის, მისი უმაღლესი იურიდიული ძალის პრინციპს ემყარება. კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპი კი თავით ძირით

⁴ კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში (თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი), თბ., 2011, 69-81.

⁵ ციტირებულია წიგნიდან – მ. მაცაბერიძე, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბ., 1996, 90-91.

თად კანონშია განმტკიცებული. ასეა ყველა ქვეყანაში და ამ მხრივ გამონაკლისს არც საქართველო არ წარმოადგენს.

1921 წლის კონსტიტუციით დაკანონებულია ამ ძირითადი კანონის უმაღლესი იურიდიული ძალა. მისი მე-8 მუხლის პირველი აბზაცის თანახმად, „კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია. არ შეიძლება გამოქვეყნებულ იქნეს კანონი, დეკრეტი, ბრძანება ან განკარგულება, რომელიც კონსტიტუციის დებულებათა და მათი დედა აზრის წინააღმდეგია.“ ამასთან, კონსტიტუციაში გად-აწვეტილია მანამდე მიღებული ნორმატიული სამართლებრივი აქტების იურიდიული ძალის საკითხი: „კონსტიტუციის მიღებამდე გამოცემული და გამოქვეყნებული კანონი ან დეკრეტი ძალაში რჩება, უკეთუ კონსტიტუციასა და მის პრინციპებს არ ეწინააღმდეგებ“ (მუხ.9).

ჩვენი თემისთვის განსაკუთრებით საინტერესოა კონსტიტუციის მე-8 მუხლის მე-2 აბზაცი: „კონსტიტუციის შესრულება და მისი პრინციპების განხორციელება კანონმდებლობასა და მართვა-გამგეობაში სახელმწიფოს ყოველი ხელისუფლების მოვალეობას შეადგენს“.

ამასთან დაკავშირებით უნდა ითქვას, რომ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია არ ითვალისწინებდა საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელებას და კონსტიტუციის პრინციპების ცხოვრებაში გატარებას ერთი რომელიმე განსაკუთრებული ორგანოს მეშვეობით. კანონმდებელმა დაადგინა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის შესრულება სახელმწიფო ხელისუფლების ყოველი ორგანოს მოვალეობას წარმოადგენდა. კონსტიტუციის შესრულება მის დაცვასა და დარღვევის თავიდან აცილებას, შეუსრულებლობის აღკვეთასაც გულისხმობდა.

1921 წლის კონსტიტუციის 72-ე მუხლში განსაზღვრულია „მთავრობის საერთო უფლება და მოვალეობა.“ აქ ერთ-ერთ ასეთ უფლება-მოვალეობად მიჩნეულია „თვალ-ყურის დევნა და აღსრულება კონსტიტუციისა და კანონებისა“ (72-ე მუხლის „ვ“

პუნქტი). ამასთანავე, კონსტიტუციის 103-ე მუხლით, მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს უფლება ჰქონდათ შეეჩერებინათ ადგილობრივი თვითმმართველობის დადგენილება და განკარგულება, თუ იგი ეწინააღმდეგებოდა კანონს (შეჩერების წესი და პირობა კანონით უნდა განსაზღვრულიყო). ასეთ შემთხვევაში საქმე დაუ-ყოვნებლივ გადაეცემოდა სასამართლოს.

მაშასადამე, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციით, მართალია, არ არის გათვალისწინებული საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალური ორგანოს შექმნა, მაგრამ ეს პრობლემა უყურადღებოდ მაინც არ არის დატოვებული. ძირითად კანონში საგანგებოდ არის აღნიშნული მთავრობის უფლება და მოვალეობა, რომ თვალყური ადევნოს კონსტიტუციის აღსრულებას ანუ, სხვანაირად რომ ვთქვათ, განახორციელოს საკონსტიტუციო ზედამხედველობა.

საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ფუნქცია დამატებით ჰქონდა შეთავსებული საქართველოს მთავრობას, რომელიც საერთოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს წარმოადგენდა (1921 წლის კონსტიტუციის 66-ე მუხლის თანახმად, „უმაღლესი მართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის რესპუბლიკის მთავრობას“).

საზოგადოდ, კანონების დაცვაზე ზედამხედველობას სენატი ახორციელებდა. კონსტიტუციის 76-ე მუხლის მიხედვით, საქართველოს რესპუბლიკის მთელ ტერიტორიაზე არსებობს ერთი უმაღლესი სასამართლო – სენატი, რომელიც თვალყურს ადევნებს კანონის დაცვას („სენატი მოვალეა . . . თვალყური ადევნოს კანონის დაცვას“).

საქართველოს სენატის დებულება (მიღებულია საქართველოს დამფუძნებელი კრებისა და საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობის მიერ 1919 წლის 29 ივლისს)⁶ აწესებდა: საქართველოს სენატი არის უზენაესი სასამართლო, რომელიც მეთვალყურეობს კანონის

⁶ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), თბ., 295-307.

დაცვასა და სისწორით ასრულებას მთავრობის ყოველი დაწესებულების, თანამდებობის პირისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ (მუხ.1); უკეთუ სენატი დაინახავს, რომ მინისტრის ან მთავრობის სხვა უმაღლესი წარმომადგენლის ცირკულარი, განკარგულება ან სავალდებულო დადგენილება ეწინააღმდეგება კანონს, განკარგულება უნდა გასცეს მათი მოქმედების შეჩერებისათვის, ანდა გააუქმოს იგი მთლიანად ან ნაწილობრივ (მუხ.6); საჩივარი მინისტრის მოქმედებისა და განკარგულების შესახებ, აგრეთვე მთავრობის დაწესებულებათა შორის კომპეტენციის გამო „ატეხილი“ დავის გადაწყვეტა სენატის სამოქალაქო საკასაციო დეპარტამენტის საადმინისტრაციო განყოფილებას ექვემდებარებოდა (34-ე მუხლის მე-2 და მე-4 პუნქტები).

სენატის ამ უფლებამოსილებაში საკონსტიტუციო კონტროლის ფუნქციაც მოიაზრებოდა.

ცხადია, მსჯელობა საკონსტიტუციო კონტროლზე საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დროს, ისევე როგორც საერთოდ სასამართლო ხელისუფლების მოწყობაზე საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, მხოლოდ თეორიული ასპექტით შეიძლება. საქმე ის არის, რომ 1921 წლის 25 თებერვალს საქართველო გასაბჭოვდა რუსეთის მიერ განხორციელებული ოკუპაციის საფუძველზე და სამი დღის წინ მიღებულ კონსტიტუციას პრაქტიკულად არ უმოქმედია. მიუხედავად ამისა, 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიღებას მაინც უდიდესი მნიშვნელობა ჰქონდა თუნდაც იმ მხრივ, რომ რუსეთმა დაიპყრო არა რაღაც ამორფული ტერიტორია, არამედ კონსტიტუციურად განმტკიცებული სახელმწიფო. ამ გარემოებამ შემდგომში მნიშვნელოვანწილად განაპირობა საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენა და სუვერენულ ქვეყნად ჩამოყალიბება, განსაზღვრა სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობა შესაბამის ისტორიულ-სამართლებრივ მემკვიდრეობაზე დაყრდნობით.

ჩვენთვის ამაჟამად საინტერესო საკითხის საჭირო მოცულობით

განხილვისათვის აუცილებელია იმ პრაქტიკული ღონისძიებების გათვალისწინება და შეფასება, რომლებიც საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ხელისუფლებამ მართლმსაჯულების მოწესრიგების მიზნით განახორციელა დამოუკიდებელი სახელმწიფოს არსებობის ხანმოკლე და თანაც მეტად მშფოთვარე პერიოდში.

დამოუკიდებელი საქართველოს ხელისუფლებამ თავიდანვე დაიწყო ცვლილებები სასამართლო ხელისუფლების სფეროში, მიღებული იქნა ბევრი საკანონმდებლო აქტი, მაგრამ ეს ნამდვილად არ იყო რადიკალური გარდაქმნები და მას კონსტიტუციის მიღებამდე ძნელად თუ შეიძლება ეწოდოს „სასამართლო რეფორმა“. საქმე ისაა, რომ კვლავ ძალაში რჩებოდა რუსეთის იმპერიის კანონმდებლობა, კერძოდ, სასამართლო წყობილებისა და სამართალწარმოების სფეროებში. საკანონმდებლო სიახლეები, ძირითადად, არსებულ კანონმდებლობაში ადგილობრივი თავისებურებებისა და მოთხოვნილებების გათვალისწინებით განხორციელებული ცვლილებებით შემოიფარგლებოდა.

ამ პერიოდში განხორციელებულ მნიშვნელოვან ცვლილებებად უნდა ჩაითვალოს სასამართლო ორგანოების ახალი ინსტანციური სისტემის ჩამოყალიბება, უმაღლესი სასამართლო ორგანოს სამართლებრივი სტატუსისა და უფლებამოსილების განსაზღვრა და გადაწყვეტილება ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს შემოღების შესახებ.

განვიხილოთ სასამართლოების სისტემა 1918-1921 წლების საქართველოში. საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში სასამართლო ხელისუფლებას, მართლმსაჯულებას ახორციელებდნენ მომრიგებელი მოსამართლეები, მომრიგებელ მოსამართლეთა ყრილობა, ოლქის სასამართლო, სასამართლო პალატა და სენატი. სასამართლოების ასეთი სისტემა არის გათვალისწინებული „საქართველოს სენატის დებულების შემოღების“ 1919 წლის 29 ივლისის ზემოთ უკვე ხსენებულ კანონში. არსებობდა აგრეთვე სამხედრო და დროებითი საგანგებო სასამართლოები. ეს იყო

კონსტიტუციამდე არსებული რეალობა. ახალი სასამართლო ხელისუფლება 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციით უნდა განმტკიცებულიყო.

„საქართველოს სენატის დებულების შემოღების“ კანონით სენატს გადასაწყვეტად გადაეცა საბოლოოდ არგანხილული ყველა საკასაციო საჩივარი, პროტესტი და აგრეთვე კერძო საჩივარი, რომლებიც შეტანილი იყო თბილისის სასამართლო პალატის, ოლქის სასამართლოს, მომრიგებელ მოსამართლეთა ყრილობის, სამხედრო სასამართლოსა და დროებითი საგანგებო სასამართლოს გადაწყვეტილებაზე, დადგენილებასა და განაჩენზე.

დროებითი საგანგებო სასამართლო დაარსდა თბილისში (თბილისის გუბერნიისა და ზაქათალის ოლქისათვის), ქუთაისში (ქუთაისის გუბერნიისათვის), სოხუმში (სოხუმის ოლქისა და „ომით დაჭერილ ადგილებისათვის“) იმ საქმეთა განსახილველად, რომლებიც განისჯებოდა 1918 წლის 5 ივლისის კანონით „სიკვდილით დასჯისა ზოგიერთ უმძიმეს ბოროტმოქმედებისათვის“. ამ კანონით დროებით შემოღებული იქნა სიკვდილით დასჯა დახვედრით იმათთვის, ვინც ჩაიდენდა „სახელმწიფო მოღალატეობას“, მონაწილეობას მიიღებდა „აშკარა აჯანყებაში დაწესებულ მმართველობის წინააღმდეგ“, ჩაიდენდა წინასწარ ან „უცხად მოფიქრებულ“ მკვლელობას, განზრახ ცეცხლს წაუკიდებდა სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ შენობას, განზრახ გაანადგურებდა რკინიგზის ლიანდაგს, გაძარცვავდა ან იარაღით თავს დაესხმებოდა ვინმეს და სხვა. დროებითი საგანგებო სასამართლოს შემადგენლობას (თავმჯდომარეს, მის ამხანაგსა და 5 წევრს, ბრალმდებელსა და მის ამხანაგს) ნიშნავდა საქართველოს მთავრობა. გადაწყვეტილების გასაჩივრება მხოლოდ საკასაციო წესით შეიძლებოდა. სიკვდილით დასჯა აღსრულდებოდა იმ წესით, რომელიც აღნიშნული იყო სამხედრო სასამართლოს საქმის წარმოების წესდებაში⁷.

მომრიგებელ მოსამართლეთა ინსტიტუტის კანონი მიღებული

⁷ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), თბ., 1990, 43-44, 67-71.

იქნა 1918 წლის 24 სექტემბერს⁸. კანონი ითვალისწინებდა მომრიგებელ მოსამართლეთა თანამდებობის დაწესებას როგორც ქალაქებში, ისე მაზრებში (ოლქში). ყოველი მაზრა (ოლქი), მასში ჩარიცხულ ქალაქებთან ერთად, შეადგენდა სამომრიგებლო ოლქს, რომელიც სამომრიგებლო უბნებად იყოფოდა. სამომრიგებლო უბანს განაგებდა უბნის მომრიგებელი მოსამართლე, რომელსაც აირჩევდა მაზრის საეროებო კრება (ერობის შემოღებამდე მას ნიშნავდა იუსტიციის მინისტრი). უმაღლეს სამომრიგებლო ინსტანციას მომრიგებელ მოსამართლეთა ყრილობა წარმოადგენდა.

1919 წლის 17 იანვარს მიღებული იქნა კანონი „ნაფიც-მსაჯულთა სასამართლოს შემოღებისა“ და დამტკიცდა შესაბამისი დებულება (დებულებაში ცვლილება შევიდა 1920 წლის 23 აპრილის დროებითი კანონით)⁹. ნაფიც მსაჯულად აირჩეოდა საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, ვინც იცოდა „ქართული ენა და წერა-კითხვა რომელსაზე ენაზე“. სასამართლოს სხდომაში მონაწილეობის მისაღებად გამოწვეულ ნაფიც მსაჯულს მიეცემოდა გარკვეული ანაზღაურება, ხოლო არაკანონიერი მიზეზით გამოუცხადებლობისათვის დაისჯებოდა პირველად და მეორედ ჯარიმით, მესამედ კი - „გარდა ფულით დაჯარიმებისა, პასუხის მგებლობით სასჯელთა დებულების თანახმად“.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკისა და მისი კონსტიტუციის ფუძემდებლებმა კარგად იცოდნენ სასამართლოს მნიშვნელობა, მისი როლი საზოგადოებასა და სახელმწიფოში. იმდროინდელი მასალებით¹⁰ დასტურდება, რომ კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების პროცესში, საკონსტიტუციო კომისიების სხდომებზე და საერთოდ სასამართლო ხელისუფლება ერთ-

⁸ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), თბ., 1990, 71-80.

⁹ იქვე, 206-215, 382-383.

¹⁰ იგულისხმება ფაქტობრივი მონაცემები, რომლებიც საილუსტრაციოდ ქვემოთაა მოყვანილი ძირითადად მ. მაცაბერიძის დასახელებული წიგნიდან (გვ. 90) და მისივე ნაშრომიდან - „საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის სათავეებთან“, თბ., 1993, 15-16, 39-40.

ერთ ისეთ მნიშვნელოვან საკითხად მიიჩნეოდა, რომელიც განსაკუთრებულად ფრთხილ მიდგომასა და მომეტებულ ყურადღებას საჭიროებდა. მაგალითად, აღინიშნებოდა, რომ სასამართლოს „მოწყობა უპირველესი საკითხია“, ვინაიდან იგი „ბურჟია სახელმწიფოს არსებობისა“ (ი. ბარათაშვილი).

თავის ნაშრომში - „სოციალ-დემოკრატია და საქართველოს სახელმწიფოს ორგანიზაცია“ (1918 წ. აგვისტო) ნ. ჟორდანიამ ჩამოაყალიბა და დაასაბუთა მოსამართლეთა არჩევითობის პრინციპი. იგი მიუთითებდა, რომ დემოკრატიულ რესპუბლიკაში „მოსამართლეს ირჩევს ხალხი და იგი არ ინიშნება მთავრობის მიერ“, „ის დამოკიდებულია მხოლოდ ხალხზე, ამიტომ დემოკრატიულ ქვეყნებში ხალხს უფლება უნდა ჰქონდეს აირჩიოს და გადაირჩიოს მოსამართლეები, უნდა ხდებოდეს მოსამართლეთა ვადით არჩევა ხელახლა არჩევის უფლებით“. მოსამართლეთა უცვლელობის იდეის გავლენით, ნ. ჟორდანიას დროებით შესაძლებლად მიაჩნდა კომპრომისული ვარიანტის მიღება – ხელმეორედ არჩეული მოსამართლეები უცვლელად ჩაითვლებოდნენ, რადგანაც მათ უკვე მოიპოვეს ხალხის ნდობა.

საქართველოს პარლამენტის საკონსტიტუციო კომისიაში ერთ-ერთი სადავო საკითხი იყო „დროებითი ან განსაკუთრებული სასამართლოები“. უარყვეს „საუწყებო და განსაკუთრებული სასამართლოების დაწესება“. შეთანხმდნენ ჯარისთვის სამხედრო სასამართლოს დაარსების შესაძლებლობაზე, ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის დაწესებასა და მოსამართლის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის გარანტიებზე (რათა მოსამართლეს შეძლებოდა „რიგიანად და გულიანად შრომა“).

კომისიაში დავობდნენ აგრეთვე სენატის კონსტიტუციურად განმტკიცების მიზანშეწონილობის შესახებ. საბოლოოდ, საღმა აზრმა გაიმარჯვა და ეს საკითხი დადებითად გადაწყდა.

ხანგრძლივი და საფუძვლიანი განხილვის შემდეგ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტში, რომელიც შეიმუშავა დამფუძნე-

ბელი კრების საკონსტიტუციო კომისიამ, ჩამოყალიბდა მეექვსე თავი — „სასამართლო“ (პროექტის მუხლები: 87-94)¹¹. როგორც შედარებით ირკვევა, ამ თავმა კონსტიტუციის პროექტის განხილვისა და დამტკიცების პროცესში უმეტესწილად რედაქციული ცვლილებები განიცადა. დამტკიცებულ ტექსტში ასახული შინაარსობრივი ცვლილებებიდან აღსანიშნავია მოსამართლეთა არჩევა ვადით, სასამართლოს წევრის სურვილის წინააღმდეგ მისი ერთი ადგილიდან მეორეზე გადაყვანის აკრძალვა „გარეშე სასამართლოს დადგენილებისა“. ასევე, დამფუძნებელი კრების მიერ მიღებულ ტექსტში ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი არა „ყოველგვარი“ (როგორც ეს პროექტში იყო), არამედ მხოლოდ „მძიმე“ სისხლის სამართლის, პოლიტიკური და ბეჭდვითი დანაშაულისათვის არის გათვალისწინებული.

ასე ჩამოყალიბდა საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში სასამართლო ხელისუფლების კონსტიტუციური საფუძვლები. ისინი ასახულია საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მეექვსე თავში, რომლის სათაურია „სასამართლო“. კონსტიტუციის ეს თავი 8 მუხლს მოიცავს (მუხ. 76-83).

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში კონკრეტულად, სახელდებით, მართლმსაჯულების განმახორციელებელი მხოლოდ ერთი სასამართლო ორგანო იხსენიება. ეს არის საქართველოს რესპუბლიკის უმაღლესი სასამართლო - „სენატი“ (მუხ. 76). სახელწოდება „სენატ“ ეტიმოლოგიურად ლათინურია – სენატუს, ეს უკანასკნელი კი წარმოებულია სიტყვიდან სენეხ (მოხუცი, უხუცესი). რუსეთში პეტრე I-ის მიერ 1711 წელს დაარსებული მმართველი სენატის (სახელმწიფო მმართველობის უმაღლესი ორგანოს) საქმიანობა სასამართლო ფუნქციებით 1775 წლიდან შემოიფარგლა. 1802 წელს სენატი უმაღლეს სასამართლო და ზედამხედველ ორგანოდ იქცა. იგი 1917 წლის ბოლოს გაუქმდა. საქართველოში

¹¹ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი (შედგენილი და გამოცემული დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის მიერ), ტფილისი, 1920 წ. ფენისი, 24-25.

რუსეთის „სასამართლო დაწესებულებათა დებულება“, რომელშიც სენატი იყო გათვალისწინებული, ქართული სინამდვილის შესატყვისი ცვლილებებითა და დამატებებით კვლავ მოქმედებდა. საინტერესოა ითქვას, რომ რუსეთის მიბაძვით სენატის დაარსებას საქართველოს მეფისადმი დაქვემდებარებული უმაღლესი კოლეგიური ორგანოს სახით – მართვა-გამგეობის, მართლმსაჯულებისა და ზედამხედველობის ფუნქციებით, ითვალისწინებდა ძველი ქართული სამართლის ყველაზე გვიანდელი საკოდიფიკაციო პროექტი, რომელიც გიორგი XII-ის უფროსმა ძემ, დავით ბატონიშვილმა შეადგინა XIX საუკუნის დასაწყისში¹².

კონსტიტუციაში განსაზღვრულია საქართველოს სენატის სტატუსი, მისი შექმნის წესი და უფლებამოსილება. სენატს ირჩევდა საქართველოს პარლამენტი. კონსტიტუციის მიხედვით, სენატი იყო საქართველოს რესპუბლიკის ტერიტორიაზე არსებული ერთადერთი უმაღლესი სასამართლო ორგანო. იგი მეთვალყურეობდა კანონის დაცვას და საკასაციო სასამართლოს სახით განაგებდა სასამართლოს ნაწილს.

საინტერესოა საქართველოს სენატის დებულების ნორმა, რომ „სენატი თავის მოღვაწეობის ანგარიშს ყოველ წელს წარუდგენს პარლამენტს“ (მუხ. 8). ამასთან დაკავშირებით იბადება კითხვა – აღნიშნული წესის არსებობით ზომ არ იღახებოდა სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობა? ამ კითხვას უარყოფითად უნდა ვუპასუხოთ. არგუმენტად საკმარისი იქნება მოვიყვანოთ „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტი. დღესდღეობით მოქმედი ამ ნორმის მიხედვით, საქართველოს „საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე წელიწადში ერთხელ საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს პარლამენტსა და საქართველოს უზენაეს სასამართლოს წარუდგენს ინფორმაციას საქართველოში კონსტიტუციური კანონიერების შესახებ“.

¹² სამართალი ბატონიშვილის დავითისა, დ. ფურცელაძის გამოც., თბ., 1964, 0150 – 0151, 196 – 199.

სენატის გარდა საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში გათვალისწინებულია „მუდმივი სასამართლოების“ არსებობა. ჩვენთვის უცნობია ამ ცნების კონკრეტული შინაარსი. გაურკვეველია, რა იგულისხმება აქ – უკვე არსებული სასამართლოები, თუ მართლმსაჯულების ახალი სისტემის შექმნა. ეს საკითხი უნდა გადაწყვეტილიყო კონსტიტუციის 77-ე მუხლის მიხედვით, რომლის თანახმადაც, „სასამართლოს ორგანიზაცია, იურისდიქცია და კომპეტენცია განისაზღვრება კანონით“ (77-ე მუხლის მე-2 აბზაცი).

„მუდმივი სასამართლოები“ იქმნებოდა სამოქალაქო, სისხლისა და ადმინისტრაციულ საქმეთა საწარმოებლად, ე.ი. მართლმსაჯულების განსახორციელებლად. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციაში თვით ტერმინი „მართლმსაჯულებაც“ არის გამოყენებული (მუხ. 78).

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციით განმტკიცებულია სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მხოლოდ კანონისადმი დამორჩილების კონსტიტუციური პრინციპი, სასამართლო სხდომების საჯაროობა (დაიშვებოდა გამონაკლისები – მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევაში, როდესაც ამას მოითხოვდა ზნეობისა და საზოგადო მშვიდობიანობის დაცვის ინტერესი). კონსტიტუციაში ასახულია მხოლოდ სასამართლო ხელისუფლებისათვის დამახასიათებელი სპეციფიკური ნიშან-თვისება, რომ „მართლმსაჯულება სწარმოებს საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სახელით“.

1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციით სასამართლო ხელისუფლება გამიჯნულია სახელმწიფო ხელისუფლების სხვა განშტოებებისაგან და განმტკიცებულია მისი დამოუკიდებლობის, მართლმსაჯულების თავისთავადობის უმნიშვნელოვანესი გარანტია, რომ სასამართლოს არც ერთი „განაჩენი“ არ შეიძლება გაუქმებული, შეცვლილი ან შეჩერებული იქნეს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ (მუხ.79). აქ ტერმინი „განაჩენი“ არ იხმარება თანამედროვე გაგე-

ბით – იგი აღნიშნავს არა მხოლოდ სისხლის სამართლის საქმეზე გამოტანილ საბოლოო აქტს, არამედ სასამართლოს ყველა გადაწყვეტილებას, რომლებიც მიიღება საერთოდ მართლმსაჯულების განხორციელების სფეროში.

სასამართლოს დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური გარანტიები მოცემულია აგრეთვე 83-ე მუხლში: იკრძალებოდა მოსამართლის გადაყვანა ერთი ადგილიდან მეორეზე მისი სურვილის წინააღმდეგ, სასამართლოს დადგენილების გარეშე (ეს საკითხი ამჟამადაც აქტუალურია); სასამართლოს წევრის თანამდებობიდან დროებით გადაყენება შეიძლებოდა მხოლოდ მაშინ, როცა სამართალში იყო მიცემული, ან მის საქმეს იძიებდნენ. საყურადღებოა, რომ მოსამართლის მთლიანად დათხოვნა სასამართლოს განაჩენის ძალით შეიძლებოდა.

კონსტიტუციის მიხედვით, მოსამართლე თანამდებობაზე განწესდებოდა არჩევის გზით – იგი კანონით დადგენილი ვადით აირჩეოდა. არჩევის წესი და პირობები კანონითვე უნდა ყოფილიყო განსაზღვრული.

1921 წლის კონსტიტუციის 81-ე მუხლით გათვალისწინებული იყო „ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი“ „მძიმე სისხლის სამართლის, და აგრეთვე, პოლიტიკურის და ბეჭდვითი დანაშაულისათვის“.

დასკვნის სახით, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში სასამართლო ხელისუფლების ძირითადი პრინციპები საკმაოდ სრულყოფილად, თანამედროვე მოთხოვნების დონეზეა ჩამოყალიბებული. აქ სასამართლო ხელისუფლება მოიაზრება ამ ცნების ჭეშმარიტი შინაარსით, იმ გაგებით, რომ იგი თავისთავადია, დამოუკიდებელია სახელმწიფო ხელისუფლების დანარჩენი ორი განშტოებისაგან.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სასამართლო ხელისუფლების დასახსნაითებლად მნიშვნელოვანია ის გარემოებაც, რომ ძირითადი კანონის მიხედვით, სასამართლო წარმოადგენს სხვადასხვა სამართლებრივი ინსტიტუტების კონსტიტუციურ გარანტიას. კერძოდ, კონსტიტუციაში პირდაპირ არის მითითებული სას-

ჯელის დაკისრება მხოლოდ სასამართლოს მიერ (მუხ.20), ყოველი მოქალაქის გასამართლება საერთო წესით (მუხ.21), ბინის შეუვალობა და მისი გაჩხრეკის შესაძლებლობა მხოლოდ სასამართლოს დადგენილებით (მუხ.28), პიროვნების ხელშეუხებლობა და პირადი გაჩხრეკა სასამართლოს დასაბუთებული ბრძანებით (მუხ.22), დაკავებული ადამიანის წარდგენა სასამართლოში (მუხ. 25-26), სასამართლოს სათანადო ორგანოების ვალდებულება, რომ თავიანთი ინიციატივით გამოიძიონ და გადაწყვიტონ იმ ადამიანის საკითხი, ვინც „წესთა დარღვევათა შეპყრობილი“ (მუხ.27). ადგილობრივი თვითმმართველობის დადგენილებისა და განკარგულების გაუქმება მხოლოდ სასამართლოს წესით დაიშვებოდა (მუხ.102).

ბოლოს, შევხებით ერთ საინტერესო დოკუმენტს, რომელიც საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სასამართლო ორგანოების საქმიანობას უკავშირდება.

საქართველოს დამფუძნებელ კრებაში, მისი დიდი ავტორიტეტის გათვალისწინებით, შედიოდა მოქალაქეთა განცხადებები სასამართლოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების თაობაზე. დამფუძნებელმა კრებამ უყურადღებოდ არ დატოვა ისინი, თუმცა სასამართლო ორგანოებს არ გადაუგზავნა. მან 1919 წლის 17 აპრილს მიიღო სპეციალური დადგენილება სახელწოდებით – „სასამართლოს განაჩენის შეცვლის შესახებ შემოსულ თხოვნების განხილვისა“:

„საქართველოს დამფუძნებელ კრების სახელზე შემოსული თხოვნები და შუამდგომლობანი, რომლებიც სასამართლოს განაჩენის შეცვლას შეეხება, დამფუძნებელ კრების მიერ განუხილველი რჩება“¹³.

ამ დადგენილებით მკაფიოდ გამოიხატა, რომ სასამართლო დამოუკიდებელია და დამფუძნებელი კრება არ ერევა მის საქმიანობაში.

¹³ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), თბ., 239.

Iakob Futkaradze,

*Phd of Law, Head of Constitutional Law Division
at Tinatin Tsereteli State and Law Institute*

JUDICIAL BRANCH BY THE CONSTITUTION OF GEORGIA FEBRUARY 21, 1921

Resume

The article is the attempt to make an integral study of judicial organs established by the Constitution of February 21, 1921. It is shown, that for the first time in Georgian reality the term – “Judicial Power”, was used in the legislation of the Democratic Republic of Georgia. Signs of separation of powers are studied; its configuration and Court place in the system of checks and balances by the Constitution of February 21, 1921. In the Constitution, the form of Justice represents judicial branch. Constitutional control is just shown by simple elements. As it revealed constituents denied the principle of Constitutional control. Function of Constitutional review was under the Government. In some points, Constitutional control was under the authority of Senate.

The Government of Democratic Republic of Georgia could not make any radical reforms in Judicial Branch. Legislative amendments were just copied from Russian reality with its peculiarities. Formation of new court system in the view of new arrangement of Supreme Court and establishment of Jury should be considered as the important change.

Mediators, assembly of mediators, district court, chamber of court and Senate, exercised judicial power. Military and temporary-extraordinary courts existed judicial power too.

After a long and fundamental judgment Constitutional basis of Judicial Power were formed in Democratic Republic of Georgia. They are reflected in the VI chapter (“Judicial power” art. 76-83) of the Constitution of Georgia adopted on February 21, 1921. In this chapter, only Senate is mentioned. The status, rule of creation and authorities are defined in this chapter. The Parliament of Georgia used to elect Senate. The Senate was the only supreme organ on the territory of the Republic of Georgia; it observed the protection of law and managed the judicial power within the framework of cassation. Besides Senate, Judicial Power was exercised by “permanent court”. Even the term – “Justice” is used in the Constitution (art. 78). The organization, jurisdiction and competence were defined by the law. The law defined the term and rule of court elections. Jury was for serious criminal crime, political and press crimes.

Fundamental principles of Judicial Power are formulated very perfectly and satisfy the modern requirements. Here Judicial Power is understood by its veritable meaning. Judicial Branch is isolated from other branches; its judicial independence is guaranteed by the Constitution.

**ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან –
საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი**

საგამომცემლო უზრუნველყოფა
შპს „ბრაალი“

ტექნიკური რედაქტორი: **ასმათ ფიფია**