

პარლამენტის ავტონომიურობის პრინციპი პირველ ქართულ კონსტიტუციაში

შესავალი

უდავოა, რომ ქართულ კონსტიტუციონალიზმში 1921 წლის კონსტიტუციას თვალსაჩინო ადგილი განეკუთვნება. მან წარსულში სამართლებრივი საფუძველი შეუქმნა დამოუკიდებელ სახელმწიფოს, დღევანდელი მთავის კი საპროგრამო ორიენტირად იქცა, რომლის „ისტორიულსამართლებრივ მემკვიდრეობაზე დაყრდნობით“¹ საქართველოს მოქალაქეებმა მოქმედი კონსტიტუცია გამოაცხადეს. დღემდე ფართო განხილვის საგანია პირველი კონსტიტუციის მნიშვნელობა, მისი ცალსახად საამაყო დებულებები თუ სავარაუდო რისკები, რომლებსაც შესაძლოა, ამოქმედების შემთხვევაში ეჩინა თავი. გადაუსინჯავია, რომ ის ეპოქალური მნიშვნელობის დოკუმენტი იყო, რომელმაც ხმამაღლა განაცხადა ცივილიზებულ მსოფლიოში ქართული სახელმწიფოს თანაცხოვრების ამბიცია.

ბუნებრივია, პირველ ქართულ კონსტიტუციაში გამოკვეთილი ადგილი უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს სტატუსს უკავია. იმ ეპოქაში არ ყოფილა საქართველოს რესპუბლიკის საშინაო და საგარეო ცხოვრების რაიმე მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელზეც საქართველოს პარლამენტს თავისი ავტორიტეტული სიტყვა არ ეთქვა.² ნიშანდობლივია, რომ კონსტიტუციის ავტორებმა ერთგვარად, გაიზიარეს მეთვრამეტე საუკუნის შუა პერიოდში გაბატონებული ძირითადი დოქტრინა და საკანონმდებლო ხელისუფლებას, როგორც ხალხის სუვერენიტეტის მატარებელს, პოლიტიკურ სისტემაში ცენტრალური ადგილი მიაკუთვნეს. შესაბამისად, პარლამენტის უზენაესობის იდეა წამყვანი აღმოჩნდა.³ გავრცელებული იყო აზრი, რომ „ვითომდა პარლამენტს ყველაფერი შეუძლიან... ინგლისის პარლამენტშიც ხშირად ამბობენ, რომ „მას შეუძლია ყველაფერი, მხოლოდ დედაკაცს ვერ გადააქცევენ მამაკაცადო. ეს შეხედულება, რასაკვირველია, ყოვლად მიუღებელია. იგი ფაქტობრივად არ არის მართალი,“⁴ თუმცა საპარლამენტო ინსტიტუტის გამორჩეულ მნიშვნელობაზე მიუთითებს.

იმ დროს არაერთმა ქვეყანამ აიტაცა პარლამენტის უზენაესობის იდეა და ასახა კიდევ ძირითადი კანონების ტექსტებში. სავარაუდოა, რომ პირველი რესპუბლიკის დამფუძნებელი მამები ასევე „მოხიბლულები“ იყვნენ „ხალხის რჩეულთა საკრებულოს“ ამგვარი აღქმით, რაც

¹ საქართველოს კონსტიტუცია, 24. 08. 1995, პრეამბულა.

² სურგულაძე პ., ქართული პარლამენტის სათავეებთან, 1991, 31.

³ ქანთარია ბ., პარლამენტი საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 74. 4 გვ. ზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებებისა, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, თბ.,

⁴, 184.

კონსტიტუციის ტექსტიდანაც კარგად ჩანს. მიაჩნდათ, რომ პარლამენტი უზენაესი ძალაუფლებით აღჭურვილი დაწესებულებაა, მთელი ხალხისა და სახელმწიფოს სახელით მოქმედებს და ლაპარაკობს.⁵ ფორმალურად, მიღწეულ იქნა მიზანი, რომელიც გულისხმობდა სრული ხელისუფლების პარლამენტის ხელში მოქცევას, რომელიც ხალხის ნებით უნდა ყოფილიყო შეზღუდული.⁶ მას უნდა განეხორციელებინა წარმომადგენლობითი, საკანონმდებლო, საკონტროლო, დამფუძნებელი ფუნქციები. მიზნის მისაღწევად საჭირო იყო პარლამენტის ავტონომიის, ორგანიზაციული დამოუკიდებლობის აღიარება.

წინამდებარე სტატიის მიზანი სწორედ 1921 წლის კონსტიტუციით აღიარებული და გარანტირებული ავტონომიის პრინციპის, მისი უზრუნველყოფი მექანიზმების ანალიზია, რომელიც სხვა, არაერთი საკითხის მსგავსად, მეტად საინტერესოა.

1. შიდაორგანიზაციული ავტონომიის არსი

ზოგადად, ავტონომიურობა საპარლამენტო დაწესებულების უმნიშვნელოვანესი მახასიათებელია. მისი რეალიზაცია დიდწილად განაპირობებს წარმომადგენლობითი ორგანოს ეფექტურობის ხარისხს, უფრო მეტად, ვიდრე სხვა საჯარო ხელისუფლების ორგანოების პირობებში. შიდაორგანიზაციული დამოუკიდებლობა გულისხმობს პარლამენტის უფლებას, „თვითონ მართოს თავისი თავი“. ⁶ მასში მოიაზრება, ერთი მხრივ, დამოუკიდებლად, სხვა სახელისუფლებო სტრუქტურებისგან ჩაურევლად, მართვის შიდა ორგანიზაციის განსაზღვრა და, მეორე მხრივ, თავისი საქმიანობის მომწესრიგებელი ნორმატიული აქტის თავად მომზადება და მიღება. შესაბამისად, პარლამენტის ავტონომია, როგორც წესი, ორი სახისაა: ორგანიზაციული და სარეგლამენტო.

პირველი მათგანი, უწინარესად, პარლამენტის სტრუქტურის დამოუკიდებლად განსაზღვრას უკავშირდება. სარეგლამენტო ავტონომიის ობიექტი მისი მუშაობის ორგანიზებაა, რის გამოც მას პროცედურულ ავტონომიასაც უწოდებენ.⁷ მნიშვნელოვანია, რომ საკანონმდებლო ორგანო, როგორც ინსტიტუტი, მის დაფუძნებასა და ლეგიტიმაციაზე რომ არაფერი ვთქვათ, გარეგანი ძალებისა და სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტებისაგან დამოუკიდებლად არსებობს.⁸ ამიტომ, მრავალ აქტუალურ საკითხთან ერთად, 1921 წლის კონსტიტუციაში ჩაიწერა, რომ „პარლამენტი თვითონ განსაზღვრავს რეგლამენტს და თავის მოქმედების წესს.“^{9 10} ასევე, „პარლამენტი თვითონ გაარჩევს თავის წევრთა არჩევნების კანონიერებას და გადასწყვეტს ყოველსავე დავას ამ საგანზე.“¹¹ და ა.შ. მათ შორის, მითითებული ნორმებით კონსტიტუცია მყარ

⁵ არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, თბ., 2016, 53. 6 მაგაბერიძე მ., უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, თბ., 2008, 49.

⁶ Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 53.

⁷ Kühnreich, Das Selbstorganisationsrecht des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung des Hauptstadtbeschlusses, 1997, S. 33. მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 115.

⁸ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბ., 2003, 152.

⁹ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, იხ. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), შემდგენელი ე. გურგენიძე, თბ., 1990, 467, მუხლი 60. 11 იქვე, მუხლი

¹⁰

საკანონმდებლო საფუძველს ქმნის პარლამენტის დამოუკიდებლობისთვის, როგორც შიდაორგანიზაციული მოწყობის, ისე საკუთარი მუშაობის წესის განსაზღვრისთვის.

1.1. ორგანიზაციული ავტონომია

ორგანიზაციული ავტონომია პარლამენტის თვითორგანიზების უფლების მნიშვნელოვანი კომპონენტია და ნიშნავს, რომ მხოლოდ და მხოლოდ პარლამენტის კომპეტენციაშია, თავისი ფუნქციების შესრულების მიზნით, გარეშე სუბიექტების ჩაურევლად, საკუთარი მართვისთვის საჭირო ორგანოების თავად შექმნის შესაძლებლობა.¹¹ კონსტიტუციურსამართლებრივი დაკვეთისა და უფლებამოსილებათა ფორმირებისას პარლამენტი ექსკლუზიურად ქმნის, ერთი მხრივ, საპარლამენტო მართვის ორგანოებს, ანუ ისეთ ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს, რომლებსაც პასუხისმგებლობა აკისრიათ პარლამენტის საქმიანობის პროცესზე, ანუ ევალებათ პარლამენტის მართვა, და, მეორე მხრივ, დამატებით დამხმარე ორგანოებს, როგორებიცაა კომიტეტები და კომისიები.¹² შესაბამისი ორგანიზაციული დამოუკიდებლობის საფუძველებით გაჟღენთილია პირველი ქართული კონსტიტუციის ტექსტი.

1.2. სარეგლამენტო ავტონომია

პარლამენტის მიერ საკუთარი რეგლამენტის თავად მიღება და თავისი საქმიანობის შიდაორგანიზაციული საკითხების დამოუკიდებლად გადაწყვეტა მისი, როგორც ტრადიციული საპარლამენტო დაწესებულების, ავტონომიის გამოხატულებაა.¹³ სარეგლამენტო ავტონომია პარლამენტის ავტონომიის უმნიშვნელოვანესი მახასიათებელია.

უფლება რეგლამენტზე, როგორც უფლება, რომელიც პარლამენტს ეხება და, იმავდროულად, მის მიერვე დგინდება, მისი უფლებების ბირთვია.¹⁴ ქვეყანათა დიდ ნაწილში რეალურად ის არის პარლამენტის „წესების ჟურნალი“ და, მაშასადამე, „საპარლამენტო ქმედების ძირითადი კანონი“.¹⁵ იგი ამოსავალი კონსტიტუციურსამართლებრივი წერტილი და იმის გარანტიაა, რომ პარლამენტს თავად შეუძლია, სხვა სახელმწიფო ორგანოების ჩაურევლად, ჩამოაყალიბოს თავისი მუშაობის ფორმები და მეთოდები, დისციპლინისა და წესრიგის ჩათლით და ამგვარად, იგი უზრუნველყოფს პარლამენტის მოწესრიგებულ ფუნქციონირებას სახელმწიფო და კონსტიტუციურ სივრცეში.¹⁶ ეს სრულფასოვნად ჰქონდათ გათავისებული დამფუძნებელ მამებს. პირველი რესპუბლიკის რეალობაში პარლამენტის რეგლამენტის მიღების უფლება უშუალოდ კონსტიტუციას უკავშირდება. ასეთი კომპეტენციის მიმნიჭებელი ნორმის საფუძველზე რეგლამენტი, სხვადასხვა სტრუქტურის ჩართულობით, პარლამენტის აზრის და ნების

¹¹ Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 53.

¹² Kretschmer, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfaut(Hrsg.),GG,12. Aufl. 2011, Art. 40, Rdnr. 37. ციტირებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 54.

¹³ Комментарий к Конституции Российской Федерации, под общ. ред. Л.В. Лазарева, Москва, 2009, 429.

¹⁴ Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 114.

¹⁵ Kretschmer, in: Isensee/Kirchhof(Hrsg.),Handbuch des Staatsrechts , Bd, III. 3. Aufl. 2005. 53, Rdnr.1. ციტირებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 115.

¹⁶ Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 114.

ფორმირებას არეგულირებს და ქმნის საკანონმდებლო და მაკონტროლებელი ამოცანების და სხვა ფუნქციების შესრულების პროცედურის საფუძველს.

რეგლამენტმა ჯერ კიდევ დამფუძნებელი კრების მუშაობაში შეასრულა დიდი როლი. საქართველოს პარლამენტის ისტორიაში დეპუტატთა პირველი სამუშაო დოკუმენტი სწორედ 1919 წლის 19 მარტს დამფუძნებელი კრების მიერ შექმნილმა რეგლამენტის შემუშავებელმა ჯგუფმა შეიმუშავა, რომელიც ერთთვიანი მწვავე, ორგანიზებული და შინაარსიანი დისკუსიების შემდეგ იქნა მხარდაჭერილი.¹⁷ ნიშანდობლივია, რომ კონსტიტუციის შემუშავების პროცესში, თავდაპირველ ეტაპზე, გადაწყვეტილი იყო პარლამენტის შიდა ორგანიზაციის უფრო ფართოდ მოწესრიგება. მოგვიანებით, მთელი რიგი ნორმებისა ამოიღეს პროექტიდან, რადგან პარლამენტს თვითონ ჰქონოდა საკუთარი სტრუქტურის მოწესრიგების შესაძლებლობა. ამიტომ ისინი უნდა განსაზღვრულიყო პარლამენტის რეგლამენტით, რათა შემდეგ საჭირო არ გამხდარიყო ცვლილება კონსტიტუციაში. თავისთავად, ეს გადაწყვეტილება პარლამენტის ავტონომიურობის პრინციპის განმტკიცებისა და რეალიზაციისკენ იყო მიმართული.

2. პარლამენტის ავტონომიის საზღვრები პირველ ქართულ კონსტიტუციაში

აღსანიშნავია, რომ ქართული პარლამენტარიზმის გარიჟრაჟზე პარლამენტის ლეგიტიმაციის საზღვრების დადგენას დიდი მნიშვნელობა მიენიჭა. სახელისუფლებო მექანიზმში საპარლამენტო დაწესებულების უმნიშვნელოვანესი დატვირთვის მიუხედავად, რომელიც მას ორგანიზაციული დამოუკიდებლობის ფარგლებში უნდა განეხორციელებინა, ცხადია, მისი ავტონომია უსაზღვრო არ იყო. პირველ რიგში, საუბარია ლეგიტიმურობის ფარგლებზე. პარლამენტი იზღუდებოდა უფლებამოსილების ვადებით, რომელსაც არჩევნების პერიოდულობა განაპირობებდა.

2.1. უწყვეტობა

იმ ეპოქის რესპუბლიკური კონსტიტუციების კვალდაკვალ, 1921 წლის ქართული კონსტიტუციაც აღიარებდა ე.წ. უწყვეტობის პრინციპს: პარლამენტის ლეგიტიმურობას ერთი არჩევნიდან მეორე არჩევნებამდე. ასევე, ექსკლუზიურ შესაძლებლობას პარლამენტის საქმიანობის, მისი სხდომების გაგრძელებისა თუ გადადების შესახებ. „არ არის ისეთი დრო, როდესაც პარლამენტი არ არსებობდეს...იცვლება პარლამენტის შემადგენლობა ახალი არჩევნების საშუალებით, მაგრამ მისი მოქმედება მუდმივია, იგი, როგორც უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, განუწყვეტელია. ცხადია, ამიტომ იგი არც თვითონ ითხოვს თავისთავს, არც სხვა რომელიმე ძალას აქვს უფლება მისი დათხოვნისა.“¹⁹ ასეთი იყო დამფუძნებელი მამების ლოგიკა და სულისკვეთება. 1921 წლის კონსტიტუციის ავტორებმა საგანგებოდ იზრუნეს ძველ და ახალ პარლამენტებს შორის მემკვიდრეობითობის უზრუნველყოფაზე და დაადგინეს, რომ პარლამენტი არც არავის უნდა მოეწვია და არც დაეთხოვა. ყოველი სამი წლის შემდეგ ახალარჩეულ პარლამენტს თავისი მუშაობა პირველ ნოემბერს უნდა დაეწყო. ძველი პარლამენტის უფლებამოსილება კი გაგრძელდებოდა მანამ, სანამ ახალი მუშაობას არ

¹⁷ საისტორიო ცენტრალური არქივი (შემდეგში – სცა), ფონდი 1883-193, 195. 19 სცა, ფონდი 1833, საქმე 182, 57.

დაიწყებდა.¹⁸ ამასთან, გადაწყდა, რომ პარლამენტი თვითონ გაარჩევდა თავის წევრთა არჩევნების კანონიერებას და გადაწყვეტდა ყველა დავას ამ საგანზე.¹⁹ ამგვარი რეგულირება მიანიშნებდა პარლამენტის გამორჩეულად ავტონომიურ ორგანოდ დამკვიდრების მცდელობაზე.

2.2. უფლებამოსილების ვადა

პირველი კონსტიტუციის ავტორებს, რასაკვირველია, გაცნობიერებული ჰქონდათ, რომ პარლამენტი ვერ იქნებოდა აღჭურვილი სამისდღემო მანდატით. ამიტომ ფართო მსჯელობის საგანი გახდა პარლამენტის უწყვეტობისა და უფლებამოსილების ვადის მოწესრიგების საკითხი. დისკუსიის დროს, რომელიც პირველი კონსტიტუციის შემუშავების დროს ვადების ხანგრძლივობასთან დაკავშირებით მიმდინარეობდა, გამოიკვეთა სხვადასხვა მიდგომა. ექსპერტთა ერთი ჯგუფი მიიჩნევდა, რომ ხალხის ხელში უნდა ყოფილიყო პარლამენტის კონტროლის მექანიზმები, მათ შორის ერთ-ერთ საშუალებად მოკლევადიან საკანონმდებლო დაწესებულებას ხედავდნენ. თვლიდნენ, რომ ყოველ ორ წელში პარლამენტი ხელახლა უნდა არჩეულიყო. მათი აზრით, თუ პარლამენტი დიდი ხნის ვადით, მაგალითად, ოთხი ან ხუთი წლით იქნებოდა არჩეული, დეპუტატს შეეძლო „თუ სვინდისს გადაუდგებოდა, ხალხისთვის დიდი ზიანი მიეყენებინა.“²⁰ ნაკლები ვადით არჩევასაც გაუმართლებლად თვლიდნენ, რადგან „უმეტესი დრო საარჩევნო აგიტაციასა და კენჭისყრას მოუხდებოდა, საკანონმდებლოთ კი ნაკლები დარჩებოდა.“²¹ აღსანიშნავია, რომ დისკუსიები კონსტიტუციის სანიმუშო პროექტის წარდგენის მერე კომისიაშიც გაგრძელდა, სადაც გაწერილი იყო ორწლიანი ვადა. გამოიკვეთა დებულების როგორც მომხრე, ისე მოწინააღმდეგე პოზიციები. მაგალითად, მისი ერთ-ერთი ავტორი, ნათაძე, ეწინააღმდეგებოდა ორწლიანი ვადის გაზრდას. ის თვლიდა, რომ ხშირი არჩევნები ხალხს არ დაღლიდა და ვერ გამოიწვევდა მის გულგრილობას. სწორედ ეს ხშირი არჩევნები აჩვენებდა ხალხს, რომ მმართველობა მის ხელშია და ის არის ბატონ-პატრონი ქვეყნისა. ის ხაზს უსვამდა, რომ არჩევნები ერთადერთი საშუალება იყო ხალხის უზენაესობის გამოხატულებისა და ეს დღეს თუ არ ჰქონდა ხალხს შეგნებული, ხვალ შეიგნებდა.²² სამწლიან ვადას მხარს უჭერდნენ სოციალდემოკრატები. მათი აზრით, ხშირი არჩევნები გამოიწვევდა ხალხის გულგრილობას და ინდიფერენტიზმს, ასევე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხარჯებს.²⁵ ჯაფარიძეს, მაგალითად, მცირედ მიმაჩნია ორი წლის ვადა საკანონმდებლო ორგანოსთვის. იგი თვლიდა, რომ პარლამენტი ვერ მოასწრებდა ხალხისთვის რაიმეს მიცემას, ვერ აგრძნობინებდა სასარგებლო საქმიანობას და უნდა დაშლილიყო.²³ ზოგადად, პირველი კონსტიტუციის პროექტის ავტორები ფრთხილად ეკიდებოდნენ ხელისუფალთათვის ხანგრძლივი მანდატის მინიჭებას, რადგან თავს იზღვევდნენ ძალაუფლების უზურპირების საფრთხისგან.

¹⁸ მაცაბერიძე მ., უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, თბ., 2008, 58.

¹⁹ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, მუხლი 56.

²⁰ არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, თბ., 2016, 53.

²¹ იქვე.

²² ნათაძე ლ., დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წლის 17 აპრილის სხდომა, „პარლამენტი და აღმასრულებელი ხელისუფლება“, სცა, ფონდი 1833, საქმე 180, 216. მითითებულია: ქანთარია, 88.66 25 სცა, ფონდი 1833, საქმე 181, 200.

²³ იქვე.

საბოლოოდ, პარლამენტის უფლებამოსილება განისაზღვრა სამი წლის ვადით.²⁴ კონსტიტუციონალიზმის ისტორიას კი შემორჩა საინტერესო დებატები უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ლეგიტიმაციის ოპტიმალურ პერიოდთან დაკავშირებით.

2.3. დათხოვნა

პარლამენტის ავტონომიის საზღვრების განხილვისას გამორჩეულად საინტერესოა დამფუძნებელი მამების დამოკიდებულება პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტისადმი და, შესაბამისად, არჩევანი. პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობა, როგორც წესი, საპარლამენტო მოდელში უნდობლობის ვოტუმის მექანიზმს უპირისპირდება. ეს წესი შეესაბამება „იარაღის თანასწორობას“, რომლის მიხედვითაც არა მარტო საკანონმდებლო ხელისუფლებას შეუძლია აღმასრულებლის გადაყენება, არამედ აღმასრულებელსაც აქვს უფლება იგივე განახორციელოს საკანონმდებლო ხელისუფლების მიმართ.²⁵ ²⁶ იგი ჩამოყალიბდა როგორც ხელისუფლების ორგანოებს შორის წამოჭრილი კონფლიქტის მოგვარების საშუალება და წონასწორობის შესანარჩუნებელი ფაქტორი.²⁷ პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტი პოლიტიკური კრიზისის დამღევის მნიშვნელოვან ფორმად და ხელისუფლების შტოებს შორის ბალანსის დაცვის ერთერთ თვალსაჩინო მექანიზმად ითვლება.

პირველი კონსტიტუციის დამფუძნებელი მამების ნაწილი პარლამენტის დათხოვნას ანტიდემოკრატიულ პრინციპად მიიჩნევდა. ეს შეხედულება ემყარებოდა თვალსაზრისს, რომლის მიხედვითაც დეპუტატი ერის წარმომადგენელია და არ არის დამოკიდებული თავის ამომრჩეველზე. პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტზე უარის თქმა, ასევე, გამომდინარეობდა აღმასრულებელი ხელისუფლებისადმი უნდობლობიდან.²⁸ საინტერესო იყო არგუმენტი, რომელიც პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობას მასზე მაღალი ორგანოს ხელისუფლების აღიარებად განიხილავდა – პრეზიდენტის ან ზედა პალატის სახით, რასაც პარლამენტის სუვერენობის შეზღუდვად თვლიდა.²⁹ თუმცა ანგარიშგასაწევია ისიც, რომ იმ ეტაპზევე არსებობდა აზრი, რომელიც უარყოფითად აფასებდა პარლამენტის დაშლის სრულ უარყოფას, რადგან მიაჩნდათ, რომ არსებობდა კონფლიქტები, როდესაც პარლამენტის დაშლა სრულიად დემოკრატიულ ინსტიტუტად წარმოჩნდება. ასეთად განიხილებოდა შესაძლო კონფლიქტი პარლამენტსა და ხალხს შორის – როდესაც პარლამენტი და საზოგადოებრივი აზრი სხვადასხვა პოზიციაზე დგანან. შაცკი, მაგალითად, მიიჩნევდა, რომ ეს შემთხვევა რევოლუციის საფრთხეს შეიცავს და მისი თავიდან აცილების ერთადერთი საშუალება დათხოვნაა.³⁰ საბოლოოდ, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციამ არ გაითვალისწინა პარლამენტის ვადამდე დათხოვნის შესაძლებლობა. შესაბამისად, პარლამენტის წარმოუდგენლად მაღალი სტატუსიდან

²⁴ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, მუხლი 46.

²⁵ გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), კ. კულამვილის თარგმანი, თბ., 2002,

²⁶ .

²⁷ ლოვო ფ., პარლამენტარიზმი, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, თბ., 2005, 107.

²⁸ მაცაბერიძე მ., უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, თბ., 2008, 57.

²⁹ მაცაბერიძე მ., უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, თბ., 2008, 57.

³⁰ იქვე.

გამომდინარე, მან, ფაქტობრივად, უარყო ძალაუფლების გამიჯვნის კლასიკური იდეა ხელისუფლების შტოთა შორის შეკავება- გაწონასწორების მექანიზმის მკვეთრი დარღვევით.³¹ ეს ერთ-ერთი ფაქტორია, რომელიც ერთგვარად ეჭვის ქვეშ აყენებს პირველი ქართული კონსტიტუციით აღიარებულ მმართველობის საპარლამენტო მოდელს.

შემონახულია პროფესორ ბორის შაცკის საინტერესო მოსაზრებები პარლამენტის დათხოვნის საკითხის საქართველოს კონსტიტუციის პროექტში ასახვასთან დაკავშირებით. მისი აზრით, პროექტის ავტორები სარგებლობდნენ მოძველებული იდეებით პარლამენტის უზენაესობისა და მისი უწყვეტობის, დათხოვნის დაუშვებლობის შესახებ. რადგან კონსტიტუციის პროექტისათვის უცნობია პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტი, იგი მთლიანად დგას მოძველებულ თვალსაზრისზე, რომ თითქოს დეპუტატები არ შეიძლება იყვნენ დამოკიდებულნი თავიანთ ამომრჩევლებზე და, რომ სამი წლის განმავლობაში საქართველოს პარლამენტის დეპუტატები არავითარ გარემოებაში არ კარგავენ თავიანთ უფლებამოსილებებს. მისი აზრით, ამგვარი კონცეპტუალური ხედვა ეწინააღმდეგებოდა დემოკრატიზმის პრინციპებს და სრულიად ანადგურებდა ერის მიერ თავისუფალი სიტყვის გამოხატვის შესაძლებლობას. მას მიაჩნდა, რომ პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობა სრულიად აუცილებელი იყო სახელმწიფოს სწორად ფუნქციონირების მექანიზმის უზრუნველსაყოფად. მასვე მიაჩნდა, რომ განსაკუთრებით სასარგებლო იყო ის დათხოვნა, რომელიც შეიძლებოდა აღმოცენებულიყო მთავრობებსა და პარლამენტებს, ან ხალხსა და პარლამენტებს შორის კონფლიქტების დროს. ასეთ დათხოვნებს, მისი აზრით, შეეძლო კეთილშობილური როლი შეესრულებინა. აღნიშნულის მიუხედავად, ტრადიციული დათხოვნის ინსტიტუტის გაზიარება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში არ მომხდარა.

ამასთან, ხაზგასასმელია, რომ 1921 წლის კონსტიტუცია მაინც ტოვებს პარლამენტის ვადამდე დათხოვნის ერთადერთ გზას – რეფერენდუმის მეშვეობით, თუკი ხალხი დაადასტურებდა პარლამენტის დათხოვნის დეკრეტს.³⁴ სხვა სახით პარლამენტის შეზღუდვა კონსტიტუციის ფუძემდებლებისათვის მიუღებელი იყო.

2.4. უზენაესი გადაწყვეტილებაუნარიანობა

პირველი კონსტიტუციის ტექსტის ძალით, უმაღლესი რანგის გადაწყვეტილებაუნარიანობა სწორედ პარლამენტის ხელში იყო, მისი აქტები კი სისრულეში უნდა მოეყვანა სამინისტროს, რომელიც მის წინაშე პასუხისმგებელი იყო. პარლამენტი უზენაესი ძალაუფლებით აღჭურვილი დაწესებულება იყო, რომელიც მთელი ხალხისა და სახელმწიფოს სახელით მოქმედებდა და ლაპარაკობდა. მის ხელში უნდა ყოფილიყო ყველა მიმდინარე საქმის გადაწყვეტა.³² სწორედაც, მართვა-გამგეობის უზენაესი უფლებით აღჭურვილ კანონმდებელ დაწესებულებას პარლამენტი წარმოადგენდა, ე.ი. ხალხის არჩეული დეპუტატების კრებული. ³³ პირველი ქართული კონსტიტუციის ავტორები, ლოგიკურად, პარლამენტს აღიარებდნენ ისეთ საკანონმდებლო

³¹ დემეტრაშვილი ა., საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადასახედიდან, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 16. 34 მაცაბერიძე მ., უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, 2008, 58.

³² არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, თბ., 2016, 53

³³ იქვე, 55.

დაწესებულებად, რომლის გადაწყვეტილებას არავითარი დამტკიცება არ სჭირდებოდა. ქართული პარლამენტის გადაწყვეტილება უნარიანობის ხარისხზე საუბრისას ხაზგასმელია, რომ 1921 წლის ძირითადი კანონი ამბობს ან ომის დროს, თუ პარლამენტი შეკრებილი არ იყო, ასევე ეპიდემიის პირობებში, მთავრობას აძლევდა შესაძლებლობას, შეეჩერებინა კონსტიტუციით განსაზღვრული ძირითადი უფლებები, ამასთან, დაუყოვნებლივ მოეწვია პარლამენტი და თავისი დადგენილება წარედგინა.³⁴ მითითებულ პირობებში მთავრობის პასუხისმგებლობა ასევე მაღალი იყო.

3. პარლამენტის საჯაროობა – ავტონომიის აუცილებელი პირობა

რასაკვირველია, პარლამენტის ავტონომიურობა არ გულისხმობს საქმიანობის გამჭვირვალობაზე უარს. პარლამენტის საჯაროობა ნიშნავს სხდომათა საჯაროობას, ოქმების საჯაროობას და ა.შ. ის ამომრჩეველთა კონტროლის მექანიზმის განხორციელების თვალსაჩინო ფორმაა, უფრო მეტიც, უშუალოდ ხალხის წინაშე ანგარიშვალდებულების ერთ-ერთი ხელშესახები ფორმატია.

პირველი კონსტიტუციის ავტორებს გაცნობიერებული ჰქონდათ, რომ გამჭვირვალე საქმიანობა საპარლამენტო დემოკრატიის აუცილებელი ფაქტორი იყო. მათ სწამდათ, რომ პარლამენტის საქმიანობა უნდა ხდებოდეს „ხალხის თვალის და გონების წინ“.³⁵ საჯაროობას მოითხოვდა არა მხოლოდ პარლამენტის ღია განხილვის ტრიბუნა, ასევე დეკლარატორი და მათი ფრაქციების საზოგადოებასთან ურთიერთობის პროცესი.

საინტერესოა, რომ პარლამენტის საქმიანობის, პირველ რიგში, სხდომების საჯაროობის საკითხი ჯერ კიდევ 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავებისას აღმოჩნდა აქტუალური. დიდი მნიშვნელობა ენიჭებოდა საჯაროობას პარლამენტის მუშაობაში. ეს მიიჩნეოდა საზოგადოებასა და პარლამენტს შორის მჭიდრო კავშირის შენარჩუნების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გარანტიად.³⁶ საკონსტიტუციო კომისია მიუთითებდა, რომ პარლამენტი სარგებლობს უაღრესი ავტორიტეტით უმთავრესად იმიტომ, რომ მისი მოღვაწეობა ხალხის თვალწინ მიმდინარეობს. პარლამენტის სხდომა თუ ხანგრძლივად ფარული გახდებოდა, ის ხალხისაგან გაუცხოვდებოდა და საზოგადოებრივ აზრსაც დაეკარგებოდა გავლენა პარლამენტზე.³⁷ შესაბამისად, კონსტიტუციის ძალით³⁸ პარლამენტის სხდომა საჯაროდ ცხადდებოდა.

საარქივო დოკუმენტებში მრავლადაა დაცული მასალა, რომლებიც მიანიშნებს საჯაროობის შეზღუდვის საფრთხეებთან დაკავშირებულ დისკუსიებზე. დამფუძნებლებს მიაჩნდათ, რომ „პარლამენტის მოღვაწეობაში არის დაინტერესებული ხალხი, საზოგადოება. პარლამენტი სარგებლობს უაღრესი ავტორიტეტით უმთავრესად იმიტომ, რომ მისი მოღვაწეობა ხალხის თვალწინ მიმდინარეობს. საკმარისია, პარლამენტის მუშაობა ხანგრძლივად დაფარული გახდეს და ის ხალხს დაშორდება. საზოგადოების აზრმა, რომლითაც პარლამენტი ხელმძღვანელობს და რომელიც ამყარებს თანხმობას პარლამენტსა და ხალხს შორის, შეიძლება დაკარგოს გავლენა

³⁴ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, მუხლი 43 – 44.

³⁵ Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 20.

³⁶ მაცაბერიძე მ., უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, 2008, 47.

³⁷ იქვე, 54.

³⁸ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, მუხლი 55.

პარლამენტზე, რადგან თვით საზოგადოების აზრიც ამის გამო სულ სხვა მიმართულებას მიიღებს.“³⁹ შესაბამისად, კონსტიტუციის ტექსტით გამოაცხადეს პარლამენტის სხდომის საჯაროობის პრინციპი. ამასთან, მიანიშნებს, რომ თავად პარლამენტს შეეძლო, განსაკუთრებული დადგენილებით თავისი სხდომა ან სხდომის ნაწილი ფარულად გამოეცხადებინა.⁴⁰ თვით ძირითადი კანონის ტექსტით პარლამენტის საჯაროდ მუშაობის აღიარება მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება იყო საკანონმდებლო დაწესებულების პასუხისმგებლიანი და ეფექტური ფუნქციონირებისთვის.

4. თავისუფალი მანდატი, როგორც პარლამენტის ავტონომიის განმტკიცების საშუალება

ზოგადად, თავისუფალი მანდატის შინაარსი გულისხმობს პარლამენტის წევრის დამოუკიდებლობას როგორც ამომრჩევლისგან, ისე წარმდგენი პოლიტიკური პარტიისგან, ვადამდე გაწვევის დაუშვებლობას და მთელი ქვეყნის წარმომადგენლობას. მნიშვნელოვანია, რომ თავისუფალი მანდატით ხდება, მათ შორის, ხალხის უზენაესობის შეზღუდვა პარლამენტის ავტონომიის სასარგებლოდ, რაც გამოიხატება იმით, რომ პარლამენტის არჩევის შემდეგ მისი ყოველი წევრი დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებას და არ ემორჩილება ამომრჩევლის და პარტიის „ბრმა“ ნებას.

4.1. განსხვავებული მოსაზრებები თავისუფალი მანდატის შინაარსზე

საინტერესოა, რომ თავისუფალი მანდატის შინაარსი ღრმა მსჯელობის საგანი იყო 1918-1921 წლების დემოკრატიულ საქართველოში. აღსანიშნავია დამოკიდებულება დეპუტატის თავისუფლების ფარგლებთან დაკავშირებით, რომელიც არ იყო ერთმნიშვნელოვანი. გვაზავა ხაზს უსვამდა, რომ „ჩვენს რესპუბლიკაში არ არის წმინდა პარლამენტარიზმი, ე.ი. სუვერენობა ეკუთვნის არა პარლამენტს, არამედ ხალხს. ჩვენშია არა პარლამენტარიზმი, არამედ დემოკრატიზმი. მაშასადამე, პარლამენტარიზმის სისტემისთვისაც კი, სადაც არჩევნები ოლქობრივ სწარმოებს, ფიქციაა, რომ ვითომ ყოველი დეპუტატი წარმოდგენილია მთელი ერისა და არა ოლქისა, მით უმეტეს შეუფერებელია ეს პრინციპი ჩვენი ხალხოსნური სახელმწიფოსათვის“.^{41,42} შესაბამისად, თვლიდა, რომ თავისუფალი მანდატი რეალობის ასახვა ვერ იქნებოდა.

განსხვავებული მოსაზრებების მქონე ექსპერტების პოზიციების სიმრავლევ იყო. საინტერესოა მოსაზრებას ავითარებდა სურგულაძე დეპუტატის პასუხისმგებლობის ათვლის წერტილთან დაკავშირებით. იგი მიიჩნევდა, რომ წარმომადგენლობითი ორგანო იქმნება ხალხის მიერ არჩევნების საშუალებით და სწორედ იმ მომენტში, როდესაც ხალხი ამ ორგანოს ირჩევს. ეს უკანასკნელი, სანამ არჩეული არ არის, არც არსებობს და, როგორც არარსებულს, მას, რასაკვირველია, არ შეუძლია, რაიმე დავალება მიიღოს. მხოლოდ მას შემდეგ, რაც ორგანო უკვე

³⁹ სცა, ფონდი 1833, საქმე 180, 200.

⁴⁰ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, მუხლი 55.

⁴¹ გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, თბ.,
⁴² , 264.

არჩეულია, წყდება ხალხის აქტიური მოქმედება, მისი ნების რეალური გამოხატულება და, მამასადამე, ამ მომენტიდან ხალხს აღარ შეუძლია, რაიმე რეალურ იურიდიულ დამოკიდებულებაში იმყოფებოდეს მის მიერ არჩეულ წარმომადგენლობით ორგანოსთან. პირველ შემთხვევაში არსებობს მხოლოდ ხალხი, მეორე შემთხვევაში მის მიერ არჩეული ორგანო. აქედან აუცილებელია დასკვნა, რომ ეს ორი სუბიექტი არა ერთსა და იმავე, არამედ სხვადასხვა დროს არსებობენ და ამიტომ ცხადია, რომ მათ შორის შეუძლებელია რაიმე მანდატის ან დავალების ხასიათის იურიდიული დამოკიდებულება არსებობდეს.⁴³ როგორც ჩანს, ავტორი მკვეთრად გამოიხატავს არჩევნების პროცესსა და წარმომადგენლობითი ორგანოს საქმიანობაში ამომრჩევლისა და დეპუტატის თანამშრომლობის შინაარსს. ამით კი თავისუფალი მანდატის მხარდაჭერას ადასტურებს. იგივე პოზიცია აქვს წერეთელს. მისი აზრით, „პარლამენტის წევრი რომ დამოუკიდებელია, ე.ი. მოვალე არ არის, უნდა თუ არა მანდატი დაიცვას, ეს სრულიად არ არღვევს ამომრჩევლების უფლებას, არამედ, პირიქით, აუცილებელია იმ საზოგადოებაში, რომელშიც კულტურისა და განათლების შეუწყვეტელი წინსვლა სწარმოებს“.^{44 45} პირველი რესპუბლიკის კიდევ არაერთი მოაზროვნის ყურადღება იყო მიპყრობილი თავისუფალი მანდატის პრინციპის დასამკვიდრებლად და, ფაქტობრივად, იმპერატიული მანდატის საწინააღმდეგოდ.

4.2. თავისუფალი მანდატის ფარგლები და შეზღუდვის დასაბუთება

იმავედროულად, ქართველი მოაზროვნეების დიდ ნაწილს მიაჩნდა, რომ ხალხის წარმომადგენლის თავისუფლების გაზვიადება არ უნდა მომხდარიყო. თვლიდნენ, რომ არჩევნების ბუნება თავისთავად წარმოშობდა გარკვეული სახის პასუხისმგებლობას. გვაზავას აზრით, დეპუტატს ყოველთვის აქვს თავისი პოლიტიკური და სოციალური პროგრამა, რომელიც დაბეჭდილი და გავრცელებულია ამომრჩევლებს შორის. ამ პროგრამით წარდგა იგი ხალხის წინაშე. იგი ერთგვარი ხელშეკრულებაა ამომრჩეველსა და ასარჩევ პირს შორის. მართალია, ეს ხელშეკრულება არ არის ორივე მხარის მიერ ხელმოწერილი, – მაშინ იქნებოდა ნამდვილი იურიდიული აქტი, – მაგრამ არის საჯარო აღქმა, საჯარო დაპირება, რომ დეპუტატი არ უღალატებს ამ პროგრამას, ამ სიტყვიერ ხელშეკრულებას. აქ უეჭვოდ არის პასუხისმგებლობა. წარმომადგენელი იურიდიულად არ არის პასუხისმგებელი თავის ამომრჩეველთა წინაშე, მაგრამ ზნეობრივად – კი.⁴⁶ „მარა მარტო ეს არ კმარა და ხალხს საშვალეა უნდა ექნეს თავის არჩეულ დეპუტატებს თვალყური ადევნოს და საჭიროების დროს პასუხი მოსთხოვოს. ამით ის მას ნებას არ მისცემს დავალებულ გზიდან გადაუხვიოს და ხალხის ინტერესებს უღალატოს. ... საჭიროა პირდაპირი კონტროლი ამრჩევების არჩეულებზე.“⁴⁷ უნდა აღინიშნოს, რომ, მიუხედავად საპარლამენტო საქმიანობაში თავისუფალი მანდატის არსებობისადმი პოზიტიური დამოკიდებულებისა, პირველი კონსტიტუციის დამფუძნებელნი ხედავდნენ რისკებს, რომ ამომრჩევლის ნება-სურვილი უპირობოდ არ იქნებოდა გაზიარებული დეპუტატის

⁴³ სურგულაძე ი., სახელმწიფო, ჟურნალი სამართალი, 1991, #9 – 10, 13.

⁴⁴ წერეთელი ვ., საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, თბ., 2016, 45.

⁴⁶ გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწერის რედაქტორობით, თბ., 2016, 168.

⁴⁷ არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, თბ., 2016, 52 – 53.

საქმიანობისას. არსენიძე, მაგალითად, მიაწინებდა, რომ „ვერ დავმაღავთ ხალხისგან იმ გარემოებას, რომ არჩეული ხალხი, როგორი საარჩევნო წესიც უნდა შემოვიღოთ, მაინც ვერ იქნება უნაკლო გამომხატველი ხალხის ნამდვილი ნება-სურვილის.“⁴⁸ ამგვარი ფრთხილი დამოკიდებულება დეპუტატის მანდატის რეალიზაციასა და მის მიღმა არსებულ მაღალი ხარისხის პასუხისმგებლობასთან იყო ხმამაღალი მოწოდება მომავალი თუ მოქმედი პარლამენტარებისადმი, ღირსეულად აღესრულებინათ ხალხის რჩეულის მისია და ბოროტად არ ესარგებლათ თავისუფალი მანდატის არსებობით.

4.3. კავშირი ხალხის ნებასთან

პირველ რესპუბლიკაში ცალკეული ავტორები, გარკვეულწილად, მიჯნავდნენ დეპუტატის პასუხისმგებლობის ხარისხს ამომრჩევლისა და პარტიის წინაშე. თვლიდნენ, რომ ყოველ მოქალაქეს, კანონიერად არჩეულს, შეუძლია დაიკავოს სავარძელი პარლამენტში და ჩაებას საკანონმდებლო მუშაობაში, მაგრამ იმისთვის, რომ ეს მუშაობა იყოს რიგიანი და ნაყოფიერი, შეთანხმებული ეროვნულ ნებისყოფასთან და არა პიროვნულ თუ ვიწროპარტიულ სულისკვეთებასთან, საჭიროა ერთი პირობა: თავისუფლება თვითონ პარლამენტის წევრისა. საჭიროა ისეთი პირობების შექმნა, რომ პარლამენტის წევრი არ განიცდიდეს ასეთი ძალების ზეგავლენას, რომ მისი ნებისყოფა მიმართული იყოს მხოლოდ სიკეთისკენ, არ ირყეოდეს, არ ილუნებოდეს, არ კრთებოდეს სხვადასხვა გარეშე მოსაზრებათა მოლანდებით. მაშინ იგი ნამდვილი წარმომადგენელია თავისი ერისა და შეუძლია იმუშაოს თავისი სინდისისა და უმაღლესი შეგნების კონტროლის ქვეშ.⁴⁹ ფაქტობრივად, პირველი რესპუბლიკის ქართველმა მოაზროვნეებმა სრულფასოვანი დეპუტატის რეალური, თეორიული სახე შექმნეს.

იმავე პერიოდში ცნობილია გაწვევის ინსტიტუტის თანმხლებ საფრთხეებთან დაკავშირებული დისკუსია და გაკეთებულია დასკვნა, რომ ჯობია, საპროგრამო მუშაობა და, ზოგადად, მთელი პოლიტიკური მოღვაწეობის მიზნობა ისევ დეპუტატისთვის, მისი სინდისისა და პატიოსნებისთვის, ვიდრე მთავრობისთვის ისეთი იარაღის გადაცემა, რომელმაც შეიძლება სულ მოსპოს ან შეცვალოს ეროვნული ნებისყოფის რეალური გამოხატულება.⁵⁰ არ ყოფილა იმპერატიული მანდატის რაიმე ფორმით, რომელიმე კომპონენტის აღიარების მცდელობა.

4.4. კავშირი პარტიასთან

პირველ კონსტიტუციაზე მუშაობის პროცესში ცალკე განხილვის საგანი იყო პარტიული კუთვნილებით დატვირთული დეპუტატის და თვით პარტიის ურთიერთპასუხისმგებლობის საკითხები. არსენიძე ადასტურებდა, რომ „შეუძლებელია არჩეული პირისთვის წინდა-წინვე თავისი აზრის დაბარება. ამ ნაკლს ავსებს პარტიათა არსებობა. პარტიას აქვს განსაზღვრული პროგრამა და მისი წევრნი ამ პროგრამის მიხედვით მოქმედებენ. მათ თვით პარტია უწევთ კონტროლს და ხელმძღვანელობას. ამ მხრით ყოველთვის უმჯობესია არჩევა პარტიული კაცის,

⁴⁸ იქვე, 52.

⁴⁹ გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბ., 2016, 168.

⁵⁰ იქვე, 170.

ვინემ უპარტიოსი, რომელიც სხვის წინაშე პასუხისმგებელი არ არის.“ ასეთი განაცხადები, როგორც წესი, თითქოს თანამედროვე საპარლამენტო დემოკრატიის გამოძახილად აღიქმება. იმავდროულად, საკანონმდებლო დაწესებულებაში პოლიტიკურ პარტიათა უკონტროლო ძალაუფლების საფრთხეც მკაფიოდ განიხილებოდა. წერეთელის აზრით, „პარტიულმა დიქტატურამ საკანონმდებლო დაწესებულების წევრს სრულიად წაართვა კანონმდებლობითი დამოუკიდებლობა. საკანონმდებლო დაწესებულების წევრი შებორკილია პარტიულ მანდატით და საკანონმდებლო კრებაზე დამზადებული დადგენილებით მოდის, რომელსაც ვერ უღალატებს, კამათმაც რომ ამ დადგენილების მიზანშეუსაბამობა დაანახვოს. ეს, რასაკვირველია, პარლამენტარიზმის უარყოფაა იმავე დროს უკანდახევია საშუალო საუკუნეებისკენ, არათუ წინსვლა.“⁵¹ და აკეთებდა დასკვნას: „დიახ! პარტიული მანდატი – საშუალო საუკუნეთა მანდატს მოგვაგონებს და, თუ ეს წესი დარჩა, საკანონმდებლო დაწესებულება პარტიული ფანატიზმის მსხვერპლად გადაიქცევა. პარტიულმა ფანატიზმმა ჩვენში ბევრი რამე შეიწირა მსხვერპლად: თავისუფალი აზროვნება, თავისუფალი, დამოუკიდებელი ხელოვნება, პიროვნებისა და სხვისი აზრის პატივისცემა, ადამიანობის დაფასება და დასასრულ, კანონმდებლის დამოუკიდებლობა.“⁵² გარდაუვალი პარტიული წარმომადგენლობის უპირატესობა, იმ ეპოქისთვისაც კი, მაშინდელი მოაზროვნეების ღელვის საგანი იყო, რომელიც მათ ესეებში „დამაბალანსებელი“ მექანიზმების ძიებაში გამოიხატებოდა.

5. იმუნიტეტი და ინდემნიტეტი-პარლამენტი ავტონომიის ჭრილში

პარლამენტის ავტონომიის უზრუნველყოფი მექანიზმების განხილვისას მნიშვნელოვანია სადეპუტატო იმუნიტეტზე⁵⁴ მსჯელობა. ტრადიციულად, იმუნიტეტი პარლამენტის წევრს იცავს მისი დაპატიმრებისა და სისხლისსამართლებრივ პასუხისგებაში მიცემისაგან. როგორც წესი, მხოლოდ პარლამენტის პრეროგატივაა პარლამენტის წევრისთვის სადეპუტატო იმუნიტეტის მოხსნის საკითხის გადაწყვეტა, დადგენილი წესით. ინდემნიტეტი კი, უპირატესად, მას ათავისუფლებს პასუხისგებაში მიცემისაგან იმ გამონათქვამებისა და ქმედებებისათვის, რომლებსაც იგი სადეპუტატო ფუნქციების შესრულებისას ახორციელებს. შესაბამისად, სადეპუტატო ინდემნიტეტი გულისხმობს, ერთი მხრივ, დეპუტატის მიერ აზრის გამოხატვისა და ფაქტების „შენახვის“ უფლებას და, მეორე მხრივ, მისთვის სადეპუტატო საპარლამენტო უფლებამოსილების განხორციელებისათვის კონსტიტუციური გარანტიების დადგენას.

5.1. იმუნიტეტი

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პირველი რესპუბლიკის პერიოდის მოაზროვნეები უპირისპირდებოდნენ აზრს, რომლის თანახმადაც შეუვალობის, ანუ ხელშეუხებლობის პრინციპი ანაქრონიზმად იყო მიჩნეული საკონსტიტუციო უფლებებში. თანამედროვე რეალობაშიც კი საინტერესოა მათ მიერ პარლამენტარის დაცულობის აუცილებლობის

⁵¹ წერეთელი ვ., საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, თბ., 2016,

⁵² .

⁵³ იქვე.

⁵⁴ ფართო გაგებით, იმუნიტეტი გულისხმობს ვიწრო გაგებით იმუნიტეტს და ინდემნიტეტს.

დასაბუთება. მათი აზრით, მითითებული პრინციპი მართლა აღმოცენდა ისტორიულად იმ ხანაში, როცა მონარქია და მონარქიული ნაშთი გამწარებით ებრძოდა ხალხის წარმომადგენლობის იდეას. ახლა, როცა განმტკიცდა დემოკრატიული წესწყობილება, როცა ხელმწიფება (ძალაუფლება) გადავიდა ხალხის ხელში, ვითომდა საჭირო არ არის, კონსტიტუციაში განსაკუთრებით იყოს აღნიშნული ეს საპარლამენტო შეუვალობა. მაგრამ ეს არ არის სწორი. გვაზავა ხაზს უსვამდა, „რომ მონარქია მხოლოდ ფორმას სახელმწიფოებრივი, ხელისუფლება რჩება, ხდება ახალი, დემოკრატიული მისი ორგანიზაცია. კონფლიქტი აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ძალას შორის არამც თუ შესაძლებელია, აუცილებელიცაა, იმიტომ, რომ წყობილება არის დემოკრატიული. ეს წყობილება გულისხმობს ეროვნული ნებისყოფის თავისუფლად გამოთქმას და რეალურ ცხოვრებაში მის გატარებას. ამიტომ კონფლიქტი გარდაუვალია. ამიტომ პარლამენტის წევრი დაცული უნდა იყოს შეუვალობით.“⁵⁵ შესაბამისად, „არავითარ ძალდატანებას, არავითარ შეზღუდვას მისი თავისუფლებისას, არ უნდა ჰქონდეს ადგილი. რაც გინდ რომ ჩაიდინოს პარლამენტის წევრმა, პარლამენტში ან პარლამენტის გარეთ, სახელმწიფოებრივ ხელისუფლებას ნება არა აქვს მიიღოს რაიმე მისი თავისუფლების შემზღუდავი ღონისძიება, თუ არა აქვს წინასწარი ნებართვა თვითონ პარლამენტისგან.“⁵⁶ პირველი რესპუბლიკის მოაზროვნეები იმუნიტეტთან დაკავშირებულ პროცედურულ საკითხებსა და მათი ეფექტურობის მნიშვნელობაზეც მსჯელობდნენ. „თუ დეპუტატების ხელშეუხებლობა დაირღვა, იგი კანონმდებლობით ძალათ არ გამოდგება, მაშინ მისი ბედი გამომძიებლის და პროკურორის ხელში იქნება. ამით შეეძლება ხალხის არჩეულთ ბრალი დასდონ, დაატუსაღონ და ასე ხალხის საქმეს ზიანი მოუტანონ. ამიტომ დეპუტატების ხელშეუხებლობის პრინციპი სავსებით დაცული უნდა იქნეს. დეპუტატის სამართალში მიცემა შეუძლია მხოლოდ თვითონ პარლამენტს.“⁵⁷ მნიშვნელოვანია, რომ შეუვალობა საპარლამენტო თეორიაში კონსტიტუციურ პრინციპად⁵⁸ განიხილებოდა და, შესაბამისად, თავისი ადგილი დაიკავა ძირითად კანონში. ამასთან, მითითებული იყო პარლამენტის წევრის „პიროვნების ხელშეუხებლობაზე“ და დაზუსტებული იყო, რომ არ შეიძლებოდა შეპყრობილ ან სამართალში მიცემულ ყოფილიყო იგი, ვიდრე პარლამენტის წევრად ითვლებოდა, თუ თვით პარლამენტი ამის ნებას არ დართავდა. გამონაკლისად ისეთი შემთხვევა იყო დასახელებული, როცა დანაშაულის ჩადენაზე მიასწრებენ. ამ შემთხვევის შესახებ კი დაუყოვნებლივ უნდა ყოფილიყო ცნობილი პარლამენტისთვის. შეპყრობილი ან სამართალში მიცემული პარლამენტის წევრი განთავისუფლდებოდა, თუ პარლამენტი ამას მოითხოვდა.⁵⁸ გამონაკლის შემთხვევად მაშინაც დანაშაულზე წასწრება განიხილებოდა და დეპუტატის დაცვის მყარი გარანტიები სწორედ ძირითადი კანონის ტექსტით დადგინდა.

5.2. ინდემნიტეტი

⁵⁵ გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვრიდის რედაქტორობით, თბ., 2016, 179.

⁵⁶ იქვე.

⁵⁷ არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, თბ., 2016, 53. 58 საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, 48-ე მუხლი.

⁵⁸ იქვე. 60

იქვე.

საქართველოში ინდემნიტეტის ინსტიტუტს გარკვეული ტრადიციები აქვს. საინტერესოდ ჩამოყალიბდა მისი შინაარსი პირველ ქართულ კონსტიტუციაში. ძირითადი კანონის კონკრეტული ნორმა კრძალავდა პარლამენტის წევრის პასუხისმგებლობას თავისი მოვალეობის შესრულების დროს გამოთქმული აზრებისა და შეხედულებებისთვის.⁶⁰ პირველი კონსტიტუცია იძლეოდა თავისუფლების გარანტიას დეპუტატებისათვის, რომ მათ მიერ მოვალეობათა შესრულების პროცესში გამოთქმული მოსაზრება არ შეიძლებოდა პასუხისმგებებაში მიცემის საფუძველი ყოფილიყო.⁵⁹ კონსტიტუციის ავტორებს სრულად ჰქონდათ გაცნობიერებული, რომ, თუ პარლამენტი გამოიხატავდა ეროვნული ნებისყოფისა, თავისთავად ცხადია, დეპუტატს უნდა ჰქონდეს სრული და შეუზღუდველი უფლება, გამოთქვას თავისი აზრი და შეხედულება ისე, როგორც მას უნდა. უამისოდ შეუძლებელია რაიმე საკანონმდებლო მუშაობა, თითოეულ პარლამენტის წევრსაც უნდა ჰქონდეს ასეთივე უფლება. ამ უფლებას ვერავინ შეზღუდავს, გარდა თვითონ პარლამენტისა.⁶⁰ უფრო მეტიც, საკონსტიტუციო კომისიის ზოგადკონცეპტუალური ხედვის მიხედვით, დეპუტატი არ შეიძლება პასუხისმგებებაში ყოფილიყო მიცემული ან დასჯილი სიტყვის წარმოთქმისათვის, თუნდაც დეპუტატის ეს ქმედება ყოფილიყო მოწოდება აჯანყებისაკენ, ან შეურაცხმყოფელი კერძო პირისა თუ სხვა დეპუტატისათვის.⁶¹ გარდა ამისა, აღსანიშნავია, კონსტიტუციაში ჩამოყალიბებული დამატებითი დათქმა, რომლის თანახმადაც, ეს უფლება პირს არ ეკარგებოდა მაშინაც, როცა დეპუტატად აღარ ითვლებოდა.⁶² ასეთი დამოკიდებულება დეპუტატის გამორჩეულად მყარი ხელშეუხებლობის დამკვიდრების მცდელობაზე მიანიშნებდა.

იმ დროს გაბატონებული მოსაზრებით, თავისუფალი აზრის გამოხატვის უფლება ყველგან იყო მიღებული და საკონსტიტუციო კომისიაც პოზიტიურად უნდა მისდგომოდა ამ საკითხს.⁶³ პირველი კონსტიტუციის ავტორებმა გაიზიარეს ევროპის ქვეყნებში დამკვიდრებული „უპასუხისმგებლობის პრივილეგიის“ ცნება. ზოგადად, ამ პრინციპის დეკლარირება განპირობებული იყო მაშინდელი პოლიტიკური სპექტრის ერთსულოვანი კონცეპტუალური ხედვით.

1921 წლის კონსტიტუცია დეპუტატის ინდემნიტეტის კიდევ ერთ ფორმას, ჩვენებაზე უარის თქმას, განამტკიცებს. გარდა ამისა, 49-ე მუხლი განსაზღვრავს დეპუტატის უფლებამოსილებას, სიცოცხლის ბოლომდე საჯარო არ გახადოს ის ინფორმაცია, რომელიც მას გაანდეს სადეპუტატო უფლებამოსილების განხორციელების პერიოდში და არც ერთ ორგანოს არ მისცეს ჩვენება მათ შესახებ.⁶⁴ მითითებულ დებულებებს დეპუტატის უფლებამოსილებების სრულფასოვანი განხორციელებისთვის ხელშეწყობის არცთუ უსაფუძვლო პრეტენზია ჰქონდათ.

⁵⁹ ქანთარია ბ., პარლამენტი საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, 106.

⁶⁰ გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბ., 2016, 176.

⁶¹ იქვე.

⁶² საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, 49-ე მუხლი.

⁶³ ქანთარია ბ., პარლამენტი საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, 108.

⁶⁴ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, 49-ე მუხლი.

პირველი ქართული კონსტიტუცია პარლამენტის წევრების ხელფასებით უზრუნველყოფას, როგორც სადეპუტატო ინდემნიტეტის შინაარსის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან კომპონენტსაც, ითვალისწინებდა. უფრო კონკრეტულად, 50-ე მუხლი დეპუტატებს მითითებული შესაძლებლობით აღჭურვავდა. ასეთი გადაწყვეტილების დროს საკონსტიტუციო კომისიამ გაითვალისწინა ევროპული სახელმწიფოების პრაქტიკა. მათი აზრით, სადეპუტატო უფლებამოსილების განსახორციელებლად დეპუტატს უნდა ჰქონოდა შესაბამისი ფინანსური შესაძლებლობა. ამგვარი პრინციპის კონსტიტუციაში ასახვა განპირობებული იყო თავად დემოკრატიული წყობილების ბუნებიდან, რომ ღარიბი სოციალური ფენის წარმომადგენლებს მისცემოდათ საშუალება, აქტიური მონაწილეობა მიეღოთ პარლამენტის მუშაობაში.⁶⁵ ასეთი იყო საკონსტიტუციო კომისიის კონცეფციის ლოგიკა.

საკონსტიტუციო კომისიას, შემდეგ კი დამფუძნებელ კრებას ლოგიკურად მიაჩნდა, რომ იმუნიტეტსა და ინდემნიტეტის რეგულირებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები დეპუტატს დაიცავდა საპარლამენტო უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში, რაც, საბოლოოდ, პარლამენტის ეფექტურ ფუნქციონირებას უზრუნველყოფდა.

6. მანდატის შეუთავსებლობა – ავტონომიის განმაპირობებელი ფაქტორი

საპარლამენტო პრაქტიკა პარლამენტის ავტონომიის უზრუნველსაყოფად საჭიროდ მიიჩნევს, რომ დეპუტატი თავისუფალი იყოს გარეშე გავლენებისგან, ინტერესებისა და დატვირთვისგან. ამ მიზნით, შეზღუდულია დეპუტატის მიერ სხვა საქმიანობის განხორციელება მანდატის პარალელურად, გარდა კანონმდებლობით დადგენილი გამონაკლისებისა. ანუ, შეზღუდვის მიზანი პარლამენტის წევრების პროფესიონალურ საწყისებზე მოღვაწეობის შესაძლებლობისა და დამოუკიდებლობის გარანტირებაა. ⁶⁶ ზოგადად, იმისათვის, რომ პარლამენტის წევრის მთელი ძალისხმევა მიმართული იყოს თავისი მისიის შესრულებისკენ და უზრუნველყოფილი იყოს მისი დამოუკიდებლობა ყოველგვარი გავლენებისგან, როგორც მსოფლიო, ისე ქართული საპარლამენტო სამართალი იცნობს შეუთავსებლობის ინსტიტუტს. ჯერ კიდევ 1918-1921 წლების საქართველოში თვლიდნენ, რომ მოხელე ვერ ასრულებს თავის მოვალეობას კარგად, თუ იგი პარლამენტის წევრია და პარლამენტის წევრი, თუ იგი მოხელეა. საინტერესოა პირველი კონსტიტუციის დამფუძნებლების აქცენტები, რომლებიც შეუთავსებლობის პრინციპს განაპირობებდნენ: ჯერ ერთი, თითოეულ დეპუტატს, თუ იგი სინდისიერად მოეპყრობა თავის მოვალეობას, ძალიან დიდი სამუშაო აქვს; მეორე, საფრთხეა მისი რაიმე ფორმით დაქვემდებარება, რაც ხელს შეუშლის დამოუკიდებელ გადაწყვეტილებაუნარიანობას; მესამე, ჯამაგირის აღება საშიში მოტივია, რომელმაც შეიძლება მოახდინოს არასასურველი ზეგავლენა პარლამენტის წევრის გადაწყვეტილებაზე.⁶⁷ საინტერესოა, რომ სამეცნიერო საქმიანობა – პროფესორის სტატუსი შეუთავსებელი საქმიანობის

⁶⁵ ქანთარია ბ., პარლამენტი საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, 152.

⁶⁶ მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, თბ., 2013, 299.

⁶⁷ გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვრიძის რედაქტორობით, თბ., 2016, 178.

ჩამონათვალში არ განიხილებოდა.⁶⁸ აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის ტექსტში გაიწერა შეუთავსებლობის პრინციპი. დეტალურად კი მისი შინაარსის განსაზღვრა კანონს დაევალა.⁶⁹ შესაბამისად, ძირითადი კანონით სრული სამართლებრივი საფუძველი შეიქმნა დეპუტატის მანდატის დამოუკიდებლად, ყოველგვარი გარეშე ფაქტორების გავლენისგან თავისუფლად განხორციელებისთვის.

7. კანონმდებლობის სასამართლო კონტროლი – პარლამენტის ავტონომიურობის „ხელისშემშლელი“ ფაქტორი?

უაღრესად საინტერესოა პირველი რესპუბლიკის ფარგლებში მიმდინარე დისკუსია კანონმდებლობის სასამართლო კონტროლის შესაძლებლობასა და ფარგლებთან დაკავშირებით. აქტუალური იყო კითხვა – აქვს თუ არა სასამართლოს კონტროლის უფლება კანონმდებლობისა? საინტერესო მოსაზრებას ავითარებდა გვაზავა, რომელსაც მიაჩნდა, რომ სასამართლო ვალდებულია, იხელმძღვანელოს კანონით, ეს უეჭველია. თუ კონსტიტუციის შეცვლა ან გადასინჯვა არ ხდება ჩვეულებრივი საკანონმდებლო წესით, თუ ამისთვის კონსტიტუციაშივეა დადებული განსაკუთრებული წესი, მაშინ სასამართლოს არამც თუ აქვს უფლება, იგი ვალდებულიც არის, მიაქციოს ყურადღება ახალი კანონის „კონსტიტუციურობას“. ე.ი. იმას, ეთანხმება თუ არა ახლი კანონი კონსტიტუციას. თუ ჩვეულებრივად გამოცემული კანონი არ ეთანხმება არსებითად ან ფორმალურად იმას, რაც დადგენილია კონსტიტუციაში, სასამართლოს სრული უფლება აქვს, უარყოს ასეთი კანონი და არ იხელმძღვანელოს იმით ... ეს განმტკიცებაა ძირითადი კანონის – კონსტიტუციის.⁷⁰ მისი აზრით, სასამართლო ვალდებულია, დაიცვას კონსტიტუცია, როგორც ძირითადი კანონი, უარყოს ყოველი ახალი კანონი, რომელიც ეწინააღმდეგება მას. გვაზავა ამბობდა, რომ „პარლამენტს სჭირდება ისეთი ორგანო, რომელიც თვალყურს ადევნებს კონსტიტუციას, მაშინ პარლამენტი მეტი სიფრთხილით მოქმედებს და უფრო თავშეკავებულია.“⁷² სასამართლო საერთოდ, კონსტიტუციის ფუძემდებელთა ჩანაფიქრით, „მოწოდებულია ყოველივე ხელისუფლების უკანონო მოქმედების და განკარგულების გასაუქმებლად და უფლებრივი წონასწორობის აღსადგენად“,⁷³ რაც, რეალურად, საკონსტიტუციო კონტროლის პრინციპის აღიარებას ნიშნავდა. როგორც ჩანს, რიგი ავტორებისა ერთმნიშვნელოვნად მიიჩნევდნენ, რომ კონსტიტუციასთან შესაბამისობის სასამართლო კონტროლი არათუ წინააღმდეგობაშია პარლამენტის ავტონომიურობის პრინციპთან, არამედ აუცილებელიც კი არის „კონსტიტუციური კანონმდებლობის“ უზრუნველსაყოფად.

ავტორთა მეორე ჯგუფი გამოირიცხავდა პარლამენტის რაიმე ფორმით კონტროლის შესაძლებლობას. 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

⁶⁸ დადიანი ს., ჩვენი კონსტიტუცია – განხილული ხალხოსნური სახელმწიფო უფლების თვალსაზრისით, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწერძინის რედაქტორებით, თბ., 2016, 267.

⁶⁹ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, 51-ე მუხლი.

⁷⁰ გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, თბ., 71, 214.

⁷² იქვე, 215.

⁷³ მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, 1996, 90.

მდგომი დაწესებულება, „ვიდრე კანონმდებელი ორგანო, პარლამენტი“. ასეთი ფუნქციის მინიჭება, მათი აზრით, იქნებოდა „ხალხისათვის უფლების ჩამორთმევა. ხალხია უმაღლესი, უზენაესი ძალა სახელმწიფოში. კონსტიტუციის განმმართველი დაწესებულება იგია.“⁷⁴ შესაბამისად, გამორიცხავდნენ შესაბამისი ინსტიტუტის არსებობას, რაც საპარლამენტო ავტონომიაზე მყარი ხაზგასმა იყო.

საინტერესოა შესაბამისი ექსპერტების დავა იმასთან დაკავშირებით, შეიძლება თუ არა კონსტიტუციური კონტროლის მექანიზმების, თუნდაც მისი ჩანასახების წაკითხვა პირველ ქართულ კონსტიტუციაში. ერთ ნაწილს მიაჩნია, რომ კონსტიტუციური დებულება „...სენატი მოვალეა (ა) თვალყური ადევნოს კანონის დაცვას...“⁷⁵ სწორედ კონსტიტუციური კონტროლის აღიარების მცდელობაზე მიანიშნებს, თუმცა ეს არაა გაბატონებული აზრი.

ამრიგად, კონსტიტუციური კონტროლის დამკვიდრებაზე, ძირითადად იმ მოტივით, რომ ამ შემთხვევაში მაკონტროლებელი ორგანო, კონკრეტულად კი სენატი, დადგებოდა ხალხის მიერ არჩეულ პარლამენტზე მაღლა და ამით შეილახებოდა სახალხო სუვერენიტეტი,⁷⁶ უარი ითქვა. შესაბამისად, კონსტიტუციური კონტროლის განხორციელების ფუნქცია ცალკე სახელისუფლებო რგოლს არ დაკისრებია.

8. საკანონმდებლო ფუნქციის დელეგირების შესაძლებლობა – თვითშეზღუდვა?

პირველ ქართულ კონსტიტუციაში მკაფიოდაა გამოიჯნული პარლამენტი – „ჩარჩო კანონის“ შემოქმედი ხელისუფლება და აღმასრულებელი ხელისუფლება, რომელსაც კანონქვემდებარე აქტების გამოცემით კანონის აღსრულების შესაძლებლობა ჰქონდა. 1921 წლის კონსტიტუციის ტექსტს თუ დავაკვირდებით, შევამჩნევთ, რომ ინსტიტუციურად პარლამენტი წარმოადგენდა უზენაეს ორგანოს, რომელიც, ერთი მხრივ, გვევლინებოდა საკანონმდებლო ინსტიტუციად და, მეორე მხრივ, – ქვეყნის აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირების ერთგვარ წყაროდ.⁷⁸ ხაზგასასმელია, რომ მნიშვნელოვანია, პარლამენტის და მთავრობის წევრის მანდატი თავსებადი იყო⁷⁷, რაც, გარკვეულწილად, კანონშემოქმედების პროცესშივე მთავრობის ჩართულობას უზრუნველყოფდა. ამასთან, მკაცრად იყო განსაზღვრული, რომ მთავრობას უნდა შეესრულებინა ყველაფერი, რაც „კანონს ან პარლამენტს მისთვის დაუვალებია“.⁷⁸ ამ შემთხვევაშიც პარლამენტის უზენაესობა ნათელია.

9. ხალხის ნება და საკანონმდებლო ორგანოს ავტონომია

იმის პარალელურად, რომ პირველი კონსტიტუციის დამფუძნებლებმა, მრავალფეროვანი მექანიზმების გამოყენებით, მაქსიმალურად უზრუნველყვეს საკანონმდებლო ორგანოს

⁷⁴ იქვე, 90-91.

⁷⁵ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, 76-ე მუხლი.

⁷⁶ ფუტყარაძე ი., სასამართლო ხელისუფლება საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიხედვით, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, 185. 78 მაჭარაძე ზ., პარლამენტი საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციაში, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და 1921 წლის კონსტიტუცია, 2013, 79.

⁷⁷ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, 69-ე მუხლი.

⁷⁸ იქვე, 72-ე მუხლი.

დამოუკიდებლობა, დღის წესრიგიდან არ მოხსნილა ხელისუფლების მთავარი მამოძრავებელი ძალის – ხალხის ნების უპირატესობა. გვაზავა წერდა, რომ „ყოველ დემოკრატიულ ქვეყანაში ერს უნდა ჰრჩებოდეს უფლება უმაღლესი კონტროლის და ზედამხედველობისა. უმთავრესი მომენტი ერის ნებისყოფის გამოაშკარავებისა არის საყოველთაო არჩევნები, მაგრამ ეს მომენტი ჰქმნის მხოლოდ საკანონმდებლო წარმომადგენლობას. მარტო ეს არ კმარა. საჭიროა კიდევ კონტროლი იმ მოღვაწეობის და მუშაობისა, რომელსაც აწარმოებს კანონმდებლობა...“⁷⁹⁸⁰ ანუ, ერთმნიშვნელოვნად მიანიშნებდა, რომ ძალაუფლების ცენტრალურ მესაჭეს – ერს უნდა შეენარჩუნებინა, მათ შორის, პარლამენტზე „ბატონობა“.

სიფრთხილის მიუხედავად, ცალკეული ავტორები ოპტიმისტურად იყვნენ განწყობილი იმ ფაქტის მიმართ, რომ საკანონმდებლო ხელისუფლება არ დაუშვებდა ხალხის ინტერესების იგნორირებას. კითხვაზე – რა გარანტია აქვს მოქალაქეს, რომ საკანონმდებლო ხელისუფლებამ არ შეზღუდოს ან არ შელახოს მისი თავისუფლება, გვაზავა პასუხობდა: „უნდა ითქვას, რომ მოქალაქეს კანონმდებელ ხელისუფლებისგან არ მოეღოს შიში. კანონმდებელი ორგანო თვითონ ქმნის უფლებრივ ნორმებს, თვითონ აფართოვებს თავისუფლების ზღვარს და თვალყურს ადევნებს მთავრობას, რომ დაცულ იქნას ეს თავისუფლება ცხოვრებაში. ამიტომ შეუძლებელია ვიფიქროთ, რომ კანონმდებელი ორგანო თვითონ იქნება მიზეზი თავისუფლების შეზღუდვის და შევიწროვებისა, თუ ამას განსაკუთრებული პიროვნება ან სახელმწიფოებრივი განსაცდელი დროებით არ მოითხოვს.“⁷⁸ შესაბამისად, ის თვლიდა, რომ პარლამენტისა და ხალხის ნების თანხვედრა დიდწილად, გარდაუვალი იყო. წინააღმდეგ შემთხვევაში კი, მოქალაქეს ჰქონდა საკუთარი და საჯარო ინტერესის დაცვის შესაძლებლობა. კერძოდ: „არის ერთი შემთხვევა, როცა მოქალაქეს უფლება ეძლევა არ დაემორჩილოს კანონს. ამ შემთხვევას ჰქვია დავა კანონის კონსტიტუციურობაზე. მოქალაქეს უფლება აქვს აღძრას სასამართლოში საკითხი იმაზე, თუ რამდენად კონსტიტუციურია ის კანონი, რომელიც ზღუდავს მის თავისუფლებას ან ემუქრება ამ შეზღუდვით...“⁸³ თუმცა, როგორც აღვნიშნეთ, საბოლოოდ, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლებმა საკონსტიტუციო კონტროლის იდეა უარყვეს.

ხაზგასასმელია, რომ, როგორც წესი, პირველი კონსტიტუციის დამფუძნებლები იზიარებდნენ არა პარლამენტის აბსოლუტურ უზენაესობას, არამედ ხალხის მხრიდან მისი შეზღუდვისა და კონტროლის შესაძლებლობას. ნოე ჟორდანიამ კითხვით მიმართა საკონსტიტუციო კომისიას: საჭიროა თუ არა, ამ ორგანოს ჰქონდეს უზენაესი უფლება? იგი მოითხოვდა საკანონმდებლო ორგანოს უზენაესობის შეკვეცას კონსტიტუციის ძალით. მისი აზრით, პარლამენტის შეზღუდვის ყველაზე ეფექტური მეთოდი იყო რეფერენდუმი. რეალურადაც, საქართველოს პირველი კონსტიტუციით, პარლამენტის უზენაესობა შეზღუდულია განსაკუთრებული კონსტიტუციური სახალხო მექანიზმით – რეფერენდუმით. თავად კონსტიტუცია ამბობს: ხელმწიფება ეკუთვნის მთელს ერს.⁸¹ დიახ, კონსტიტუცია და თვით ხალხი პარლამენტზე მაღლა დგას. პარლამენტი სწორედ ძირითადი კანონის ფარგლებში ახორციელებს „ერის ხელმწიფებას“. იმავდროულად, ცხადია, რომ, 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, საკანონმდებლო ორგანოს – პარლამენტს – ხალხის სუვერენობა ეკუთვნოდა მხოლოდ

⁷⁹ გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, თბ.,
⁸⁰ , 215. ⁷⁸

იქვე, 231. 83

იქვე, 232.

⁸¹ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, 53-ე მუხლი.

კონსტიტუციის ფარგლებში, რომლის გარეშეც მას არ შეეძლო მოქმედება. „რაც კონსტიტუციით პარლამენტს არ აქვს გადაცემული, ის ხალხს აქვს დარჩენილი. კონსტიტუცია და თვით ხალხი პარლამენტზე მაღლა დგას.“⁸² მხოლოდ პარლამენტი „სუვერენული“, სუვერენობა არ გამოიყენება აღმასრულებელი ორგანოს ან სასამართლოს სტატუსის განსაზღვრისას.

დასკვნა

ამრიგად, პირველი ქართული კონსტიტუციის დამფუძნებლებმა, მმართველობის დამკვიდრებული მოდელის შესაბამისად და ფარგლებში, მყარი სამართლებრივი საფუძველი შექმნეს საქართველოს პარლამენტის ავტონომიისა და ორგანიზაციული დამოუკიდებლობისთვის. მათ ჩამოაყალიბეს მთელი რიგი მექანიზმებისა, რომლებსაც იცნობდა საუკეთესო, ძირითადად, ევროპული პრაქტიკა, რომლებსაც უნდა უზრუნველყო საკანონმდებლო ინსტიტუტის უზენაესი როლი ხელისუფლების ორგანიზაციაში. ამასთან, 1921 წლის კონსტიტუციის ავტორებმა გაითვალისწინეს, რომ „სუვერენის სახელი ეკუთვნის ერს და შემდეგ შეზღუდული სახით – პარლამენტს. მეტს არავის.“⁸³ და ჩამოაყალიბეს შესაბამისი მექანიზმები. რომ არა განვითარებული მოვლენები, სწორედ მითითებულ პრინციპებზე დაფუძნებული ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენელთა თავყრილობა შეძლებდა იმ მისიის აღსრულებას, რასაც თავისუფალი, დემოკრატიული, სამართლებრივი, სოციალური სახელმწიფოს აშენება ჰქვია.

⁸² სცა, ფონდი 1833, საქმე 182, 58.

⁸³ მაცაბერიძე მ., უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, თბ., 2008, 17.